جامعة الجزائر

كلية الحقوق والعلوم الإدارية

رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

فرع : الدولة والمؤسسات العمومية

سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

إعداد الطالب :

بوجملين وليد

تحت إشراف الأستاذة:

غوتـــــــــــي سعاد

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذ: بوسماح محمد أمين رئيسا

الأستاذة : غوتـــــي سعاد مقررا

الأستاذ : بوقادوم أحمد مناقشـــا

السنة الجامعية 2007/2006

سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري



-إن الجامعة لا تلتزم بالآراء والأفكار الصادرة عن صاحب هذه الرسالة-

المقدمة :

عرفت الجزائر انطلاقا من دستور 1989 تغييرا جذريا في طبيعة المشروع السياسي والاقتصادي من خلال محاولة إقرار وتعزيز ميكانيزمات وآليات دولة القانون والحق ، وذلك بإعادة النظر في طبيعة المشروع الديمقراطي وإقرار التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات.

أما على الصعيد الاقتصادي وانطلاقا من سنة 1988 مرورا بدستور 1989 ، فقد شهدت الجزائر كذلك إعادة النظر في طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد وحجم ومجال تدخلها. وهذا انطلاقا من إعادة تحديد مفهوم الملكية العامة والانتقال من ملكية الدولة إلى ملكية المجموعة الوطنية ؛ أي العودة إلى تبني النظرية التقليدية الليبرالية وهو ما قاد في النهاية إلى الفصل التام بين ملكية الدولة وملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية.

لقد أدى هذا الفصل بين الملكيتين إلى تقليص حجم تدخل الدولة في التسيير المباشر للاقتصاد وذلك بإعادة النظر في وظيفتها الإنتاجية / الاستغلالية.

وفي نفس السياق تبنت الجزائر أولى قواعد المنافسة انطلاقا من قانون الأسعار لسنة 1989 والذي كان يهدف إلى تحرير الأسعار من المراقبة الإدارية للدولة وهو قانون عوض سنة 1995 بأمر يكرس بصفة كلية قواعد و ميكانيزمات المنافسة كأداة لتنظيم وسير الاقتصاد.

إن هذه الإصلاحات الاقتصادية ما هي في النهاية إلا مرور من الدولة الكل le tout Etat ، المحتكر الوحيد لوظائف الاستغلال ، التسيير والرقابة والمكرسة عبر دستور 1976 إلى الدولة الأقل le peu d'Etat ، وهو انتقال عززه بالإضافة إلى إرساء قانون للمنافسة، دستور 1996 بإقراره لمبدئين هامين هما : حرية

الصناعة والتجارة وحماية الملكية الخاصة وهما مبدأين يشكلان روح وركيزة أي نظام ليبرالي لما يسمحان به من تحرير للمبادرة الفردية.

وعليه ، فإن هذا السياق الاقتصادي والذي تميز بإقرار مبادئ أكثر ليبرالية وإقرار قانون للمنافسة يشمل حتى المرافق العمومية الشبكية ساهم بصفة كبيرة في إعادة النظر في الدور الاقتصادي للدولة وطبيعة علاقتها بالاقتصاد؛ حيث لم تعد هذه الأخيرة الفاعل الوحيد في السوق، بل أنها شهدت تحولا جذريا في وظائفها الاقتصادية وذلك بالمرور من وظائف الإستغلال ، التسيير المباشر والرقابة إلى دور جديد يتعلق أساسا التحكيم وإرساء التوازنات والظروف الضرورية لممارسة الحريات والأنشطة الاقتصادية.

إن هذا الدور الجديد للدولة والذي اصطلح على تسميته " الضبط " كرس من الناحية المؤسساتية القانونية بعد انسحاب الدولة ، بظهور شكل تنظيمي جديد ينوب عن هذه الأخيرة في مهامها الرقابية للسوق والمنافسة، ويتعلق هذا الشكل بهيئات غير معهودة في التقسيمات التقليدية لنظرية التنظيم الإداري.

إن هذه الهيئات والمعروفة بسلطات الضبط **Autorités de régulation**، وإن كانت استجابة لطبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة إلا أنها تعكس سياقا سياسيا قانونيا ذلك، وهذا بالنظر إلى حتمية فصلها عن السلطة السياسية بالنظر إلى حساسية مهامها ووظائفها وهو ما أدى إلى الاعتراف لها بخصوصية معينة تتمثل في استقلالها وحيادها عن الإدارة والسلطة السياسية.

ومن ثم فإن موضوعة " سلطات الضبط " ، وإن كانت ذا بعد اقتصادي هام فهي تحمل أيضا بعدا سياسيا قانونيا. و عليه فإن معالجتها لا يمكن أن تنفصل عن الأحكام الدستورية المتعلقة بمبدئي حرية الصناعة والتجارة (بعد اقتصادي) وحياد الإدارة (بعد سياسي قانوني).

إن هذين البعدين والذين يشكلان الإطار المرجعي العام لمعالجة إشكالية الضبط في القانون الجزائري ، يساهمان في بلورة أهمية موضوعة سلطات الضبط بالنظر إلى العناصر التالية :

أولا : التسارع المتلاحق للإصلاحات الاقتصادية ومحاولة تعميم المنافسة على كل القطاعات، والتي شملت بعد القطاع المالي في التسعينيات وسوق السلع والخدمات سنة 1995 المرافق العمومية الشبكية التالية انطلاقا من سنة 2000 (البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية ، الكهرباء والغاز ، النقل الجوي والمياه). وهو ما أدى إلى لجوء متزايد لدى السلطات العمومية لإنشاء سلطات الضبط ومن ثم بروز هذه الصيغة كظاهرة قانونية جديدة في القانون الجزائري جديرة بالبحث والدراسة والتأصيل؛

ثانيا: إن إنشاء هذه السلطات أدى إلى ظهور فرع قانوني جديد في القانون الاقتصادي الجزائري ، وهو ما يمكن أن يصطلح عليه بقانون الضبط Droit de la régulation ، والذي يضم إضافة إلى القواعد المنظمة للمنافسة والسوق مجموعة القواعد والإجراءات الخاصة بأدوات الضبط القطاعي.

إن هذه القواعد القانونية الجديدة ذات المحتوى النوعي والكمي المختلف جديرة هي الأخرى بالبحث مقارنة بأدوات الضبط التقليدية التي لطالما ميزت القانون الاقتصادي الجزائري.

ثالثا : إن هذا اللجوء المتزايد من قبل السلطات العمومية لإنشاء سلطات الضبط وبالنظر إلى طبيعة النظام الدستوري والإداري الجزائري قد يثير من الناحية القانونية مقاربة خاصة في القانون الجزائري لهذه السلطات مقارنة بالنماذج الأجنبية المقارنة في هذا المجال. ومن ثم فإن معالجة إشكالية سلطات الضبط في حدود القانون الوضعي الجزائري سيمكن من هذه الناحية من الوقوف على موقع التجربة الجزائرية في هذا المجال وطبيعة تصور القانون الجزائري لها.

وعليه ، وانطلاقا مما سبق ، فإن إشكالية الضبط الاقتصادي تندرج في إطار إشكالية أكثر اتساعا وشمولا تتعلق بوظائف الدولة وعلاقتها بالاقتصاد ، وتحول هذه الوظائف مع عولمة الاقتصاد وتحرير الأسواق والذي مس حتى المرافق العمومية والتي لطالما شكلت مجال الاحتكار الطبيعي للدولة.
ومن ثم فإن هذه الوظيفة الجديدة وفي ظل سياق تنافسي حر يميزه تعدد الفاعلين في السوق ، لابد وأن تسمح بالنسبة للدولة رغم انسحابها بضمان بعض الرهانات والتي تبقى الضامن الوحيد لها على غرار :

* احترام مبادئ المرفق العام من قبل المتعاملين من مساواة ، استمرارية واضطراد؛
* ضمان تحقيق خدمة عامة ذات نوعية حسنة تشمل كل المرتفقين على كامل التراب الوطني ؛
* ضمان النظام العام الاقتصادي باحترام قواعد النظافة ، الأمن وحماية البيئة ؛
* حماية المستهلك.

إن هذه المبادئ والتي تضطلع بحاميتها سلطات الضبط نيابة عن الدولة، تشكل الرهان الأساسي الذي يحكم نظامها القانوني وكذا نظام تدخلها في ظل محيط اقتصادي تنافسي وحر. ومن ثم فإن إشكالية بحثنا سوف تتمحور أساسا حول مدى استجابة هذه الهيئات للأهداف الجديدة المرجوة من إنشائها في ظل سياق اقتصادي وسياسي جديد.

وعليه ، فإن دراستنا ستتمحور حول الإشكالية التالية :

إلى أي مدى يتوفر النظام القانوني لسلطات الضبط في القانون الجزائري على ضمانات وآليات تدخل كفيلة بالإستجابة لطبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة في ظل سياق تنافسي حر ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية المسائل الفرعية التالية :

* ما هي الطبيعة القانونية لسلطات الضبط و طبيعة نظامها القانوني ؟

* ما هي ضمانات استقلالية هذه الهيئات خاصة مع تعقد وحساسية دورها (الموازنة بين مصالح المتعاملين ، مصالح الدولة ومصالح المرتفقين) ؟

* ما هي طبيعة وحجم وسائل تدخل هذه السلطات في ضبط السوق وحمايته من الممارسات المنافية للمنافسة ؟

* إلى أي مدى تشكل هذه السلطات فئة قانونية أصيلة وموحدة في نظرية التنظيم الإداري ؟

* إلى أي مدى تتوفر هذه السلطات على اختصاص معياري يسمح بتصور جديد لقاعدة قانونية أكثر ملاءمة وأكثر مرونة وقابلية للتكيف مع خصوصية ، تقنية وتطورات السوق ؟

* ما هي طبيعة المقاربة المنازعاتية التي تثيرها الرقابة القضائية بخصوص هذه السلطات وإلى أي مدى تستفيد من معالجة قضائية خاصة ؟

نعالج هذه الإشكالية من خلال مقاربة أفقية Approche transversale لهذه السلطات وذلك بالنظر إلى تعددها واختلاف أنظمتها القانونية. وهي مقاربة تحليلية لكل من النظام القانوني لهذه السلطات ونظام تدخلها وذلك بالإستئناس من حين لآخر بالتجربة الفرنسية كونها الأقرب في هذا المجال دون أن ترقى هذه المعالجة لأن تكون دراسة مقارنة.

وعليه ، فإن معالجتنا ستتمحور حول البابين التاليين :

الباب الأول : سلطات الضبط الاقتصادي ، سلطات إدارية ذات نظام قانوني غير موحد يتميز باستقلالية نسبية...؛

نعالج من خلال هذا الباب إشكالية النظام القانوني لسلطات الضبط ومدى توفره على ضمانات كافية خصوصا تلك المتعلقة بالطبيعة القانونية لهذه السلطات وتلك التي تمس استقلاليتها ، وذلك من خلال التطرق لطبيعة المعالجة القانونية التي يقدمها المشرع حول هذه السلطات إضافة إلى تحليل الجوانب العضوية والوظيفية المتعلقة باستقلاليتها.

الباب الثاني :...ومجرد تحويل لممارسة كلاسيكية لامتيازات السلطة العامة؛

على هذا المستوى الثاني نحاول التطرق لطبيعة نظام تدخل سلطات الضبط ومدى أصالته بالنظر إلى مدى توفره على آليات وصلاحيات تدخل حقيقية وكافية لاضطلاعها بوظيفة الضبط. أم أن الأمر يتعلق فقط بمجرد تحويل لجزء من امتيازات السلطة العامة التي كانت تختص بها السلطات الإدارية المركزية الكلاسيكية؟

ونعالج هذه الإشكالية من خلال تحليل حجم وطبيعة صلاحيات هذه السلطات وكذا طبيعة المقاربة التي يبديها القاضي تجاهها.

الباب الأول : سلطات الضبط الاقتصادي ، سلطات إدارية ذات نظام قانوني غير موحد ، يتميز باستقلالية نسبية

نحاول عبر هذا الباب الأول التطرق إلى إشكالية طبيعة النظام القانوني لسلطات الضبط ومدى أصالته مقارنة بالتقسيمات التقليدية المتعلقة بنظرية التنظيم الإداري.

وقصد بحث ذلك ، سنعالج في مرحلة أولى الظروف التاريخية ، الاقتصادية والسياسية التي حكمت ظهور ونشأة هذه الصيغة الجديدة في التنظيم الإداري وذلك استنادا على مختلف النماذج المعروفة في القانون المقارن ، والتي ستسمح من استنتاج طبيعة وموقع المقاربة الجزائرية في هذا المجال (فصل أول).

كما سنعالج في مرحلة لاحقة وأخيرة من هذا الباب ، وانطلاقا من تحليل عناصر النظام القانوني لسلطات الضبط في القانون الجزائري إشكالية طبيعة الإستقلالية الممنوحة لها من طرف المشرع (فصل ثان) ومدى توفر نظامها القانوني على ضمانات كفيلة بحفظ هذه الاستقلالية.

الفصل الأول : الإطار النظري لسلطات الضبط وطبيعة المقاربة الجزائرية

قصد الإحاطة بمفهوم سلطات الضبط ، نتطرق من خلال هذا الفصل إلى الإطار النظري والتاريخي لهذه الهيئات ، وذلك بالرجوع إلى الأصول والظروف التاريخية التي ساهمت في ظهورها وإبرازها كشكل جديد لتدخل الدولة (مبحث أول).

كما سنتطرق في (مبحث ثان) إلى طبيعة المقاربة التي أخذ بها المشرع الجزائري مقارنة بالنماذج الأجنبية في هذا المجال ، وذلك بتحليل مختلف العناصر المشكلة والمركبة لها.

المبحث الأول : سلطات الضبط الاقتصادي ، شكل جديد لتدخل الدولة استجابة لحاجيات جديدة

إلى أي مدى يعبر هذا الشكل التنظيمي الجديد عن أصالة معينة تعكس نمط جديد لتدخل الدولة ؟

إجابة عن هذا التساؤل ، نتدرج في التفكير انطلاقا من فحص الأوجه والأصول التاريخية لظهور هذا الشكل التنظيمي عبر القانون المقارن (مطلب أول) مرورا ببحث غائية إنشاء هذه السلطات (مطلب ثان) وطبيعة هذه الحاجيات الجديدة التي استدعت إنشاءها.

وأخيرا ، نتطرق عبر (مطلب ثالث) إلى ما تثيره هذه الصيغة الإدارية الجديدة من غموض وصعوبات قانونية بالنسبة للنظام الدستوري والمؤسساتي للدولة.

المطلب الأول : سلطات الضبط ، إبداع قانوني عززه الفقه والاجتهاد القضائي

يعد مصطلح" سلطات الضبط" مفهوما جديدا في القانون الوضعي، وبذلك فهو يكرس لأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في نظرية التنظيم الإداري على غرار الإدارة المركزية ، الإدارة المحلية والهيئات العمومية بمختلف أنواعها. وبذلك فهو يمثل شكلا جديدا غير معهود في القانون الإداري التقليدي.

إن حداثة هذا المصطلح ، وغموضه أحيانا يجعل من الصعب الاتفاق على مفهوم موحد له ، ومن ثم فإن أية محاولة لبناء مفهوم له لا بد وأن تمر حتما عبر مرحلة أولى يتم فيها تأصيله تاريخيا بالرجوع إلى الظروف التاريخية والقانونية- خصوصا وأنه إبداع قانوني- لظهوره ونشأته عبر القانون المقارن (فقرة أولى)، ثم في مرحلة ثانية سنحاول بناء تعريف لهذا المصطلح (فقرة ثانية). وذلك انطلاقا من مساهمة كل من الفقه والاجتهاد القضائي قي بلورة تعريف واضح له.

الفقرة الأولى : سلطات الضبط في القانون المقارن

يهدف اللجوء إلى القانون المقارن بخصوص سلطات الضبط المستقلة لمعرفة الأصول والظروف التاريخية التي حكمت ظهور ونشأة هذا المفهوم، إضافة إلى مختلف النماذج الرائدة في هذا المجال ، وهو ما سيسمح في الأخير بتكييف طبيعة وموقع التجربة الجزائرية والتي تبقى حديثة في هذا المجال ولا يمكن أن توصف إلا بالتجربة مقارنة بالنماذج الكبرى.

وعليه ، سنتطرق تباعا عبر هذه الفقرة إلى كل من النموذج الأمريكي للوكالات المستقلة ، النموذج البريطاني للمنظمات الغير حكومية الشبه مستقلة، النموذج الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة، وأخيرا التجربة الجزائرية المستوحاة من النموذج الفرنسي.

أولا : النموذج الأمريكي: بدأت قصة الوكالات المستقلة Independents Agencies أو لجان الضبط المستقلة Independent regulatory commissions في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 مع إنشاء الكونغرس أول لجنة مستقلة هيInterstate commerce commission، وذلك رغبة منه في فصل هذه الهيئة عن دائرة الداخلية[1]، كما عرف هذا النوع من الهيئات تطورا مستمرا تحت تسميات مختلفة نذكر منها :

- اللجنة الفدرالية للتجارة Federal trade commission
- لجنة ضبط الطاقة النووية Nuclear regulatory commission
- اللجنة الفدرالية للاتصالات Federal communications commission
- اللجنة الفدرالية للطاقة Federal power commission
- وكالة حماية البيئة Environmental protection agency
- لجنة الأمن والصرف Security and Exchange commission.

[1] J-M.Guedon ,les autorités administratives indépendantes,LGDJ,Paris1991,p29.

يعود إنشاء الوكالات المستقلة الأمريكية إلى الاستجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي والاجتماعي. حيث ، وحسب التصور الأمريكي لدور الدولة، فإن تطور هيئات تدخل الدولة لا بد وأن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تضمن توافق تدخل الدولة مع منطق النظام الليبرالي. وعليه ، فإن هذه السلطات تضطلع بوظيفة محو نقائص الضبط الذاتي للسوق[1] لكن دون الاضطلاع بوظيفة تسييرية أو تحويلية للنظام الاقتصادي.

إضافة إلى هذا التفسير الاقتصادي، فإن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة مرده إلى خلفية سياسية تتعلق برغبة الكونغرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة والوزارات أي السلطة التنفيذية.

انطلاقا من الثمانينات عرفت هذه الهيئات اضطرابات حادة، حيث عرفت انتقادات كبيرة كونها رمز للإفراط في التنظيم ومنبع لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسوق. وهو ما أدى في النهاية إلى إصلاحات في عهد الرئيس Reagan في إطار سياسة إزالة أو فك التنظيم القائم Déréglementation ، مما أدى إلى اختفاء البعض منها وظهور هيئات جديدة.

أما عن النظام القانوني لهذه الهيئات، فهي تتمتع باستقلالية كبيرة خصوصا من الناحية العضوية ، بالنظر إلى:

- تركيبتها الجماعية؛
- تمتع أعضائها بعهدة تتجاوز عهدة الرئيس؛
- تعيين الأعضاء يتم بالتشارك بين الرئيس ومجلس الشيوخ؛
- اختيار الأعضاء من الأوساط المهنية.

غير أن هذه الهيئات تبقى في حالة خضوع للكونغرس من الناحية الوظيفية، حيث أنه هو الذي ينشئها ويحدد اختصاصاتها، كما يقوم بتقييمات دورية حول دورها والفائدة من تواجدها ، ومن ثم إمكانية إنهاء وجودها.

[1] فمثلا، فإن إنشاء اللجنة الفيدرالية للاتصالات سنة 1934 كان مرده إلى رقابة قطاع الاتصالات والذي أدى تطوره إلى فوضى غير مقبولة.

ومن جهة أخرى، فإن هذه الوكالات المستقلة تشكل موضوع صراع متبادل للتأثير عليها من طرف كل من الرئيس والكونغرس خاصة من خلال الرقابة المالية[1].

ثانيا: النموذج البريطاني : هو حديث مقارنة بنظيره الأمريكي، ويتمثل هذا النموذج فيما أطلق عليه لفظ" QUNGOS" أي Quasi Autonomous Non governmental Organization أي المنظمات الغير حكومية الشبه مستقلة والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية ،وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين[2].

أما فيما يخص غائية اللجوء إلى إنشاء هذه الدواوين، فليست هناك أسباب موحدة لإنشائها ، فلكل هيئة قصتها ، لكن يمكن تحديد خمسة أسباب لذلك[3]:

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام؛
- كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي ، ومن ثم فإن إنشاءها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى؛
- عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة ؛
- رغبة حكومة السيدة "Thatcher" في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية ، لذلك تم على المستوى المحلي إنشاء بعض من هذه الهيئات التي تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على توريد وضبط المرفق العام المحلي؛
- وأخيرا ، ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد New Public Management ، والذي أعطى فرصة إنشاء هياكل تربط القطاعين الخاص والعام على غرار وكالات المراحل القادمة "Next Steps Agences " هي وكالات داخل القطاع العام لكنها

---

[1] فيما يمكن للرئيس مراقبة وسائلها المالية عن طريق اقتراح ميزانياتها عن طريق ديوان الميزانية والتسيير التابع للرئاسة والذي يتحكم في توزيع الميزانية العامة، يمكن للكونغرس من جهة أخرى رقابة تخصيص اعتماداتها المالية.ومن ثم إمكانية الدخول في صراع مع الرئيس.

[2] ويمكن التمييز بين أربعة منها :
- ديوان ضبط المياه OFFWAT: Office of waters régulation -
- ديوان ضبط الكهرباء OFFER: Office of electricity régulation -
- ديوان ضبط الغاز OFFGAS: Office of gaz régulation -
- ديوان ضبط الإتصالات السلكية واللاسلكية OFFEL: Office of télécommunications régulation

[3] J.bel,l'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes , conseil d'Etat, les autorités administratives indépendantes, rapport public, paris,EDCE,n°52, 2001, p404.

منفصلة عن سلطة الوزراء ، والذين يكتفون فقط في ظل التسيير العمومي الجديد بتحديد الأهداف الكبرى مع ترك هذه الوكالات تأخذ المبادرة حول طريقة تحقيق هذه الأهداف.

إن النموذج البريطاني ورغم عناصر الاشتراك التي تجمعه مع النموذج الأمريكي إلا أنه يختلف عنه بصفة كبيرة. ففيما يخص النقاط المشتركة ، فتتعلق أساسا باستقلالية الضابط البريطاني عن السلطة التنفيذية ، ذلك أن مديره العام لا يمكن إقالته أثناء مدة عهدته وهو يتمتع على غرار اللجان الأمريكية بصلاحيات واسعة. وعكس ذلك ، فإن أصالة النموذج البريطاني تبدو جلية انطلاقا من خاصيتين مهمتين :

* كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية، فالمدبر العام لا يترأس لجنة معينة ، بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها. وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار؛

* كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة.

ثالثا: النموذج الفرنسي : يتعلق النموذج الفرنسي بصيغة السلطات الإدارية المستقلة، حيث يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي إلى المشرع الذي أنشأ سنة 1978 هيئة عمومية كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة دون سابقة وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات[1].

إذا كان إنشاء هذه السلطات يعود إلى السبعينيات، فإنه تسارع في حقبة الثمانينيات ، وهو تسارع لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة و لا لأي تصور شامل.

ورغم ذلك إلا أن إنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة وطرق ممارستها.

[1] والتي تم إنشاؤها بواسطة القانون رقم 78-17 المؤرخ في 02 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الآلي والحريات. إذ كان الخيار آنذاك مطروحا بين إنشاء هيئة عمومية مع وصاية مخففة وبين إنشاء لجنة تابعة سلميا للحكومة ، فيما ذهب البعض الآخر إلى اقتراح إنشاء لجنة لا تخضع قراراتها إلا لرقابة الشرعية من طرف القاضي ، وأخيرا لم يتم اعتماد تكييف السلطة الإدارية المستقلة إلا عن طريق تعديل قدمه مجلس الشيوخ.

إن هذا الإنشاء هو استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة.
ومن هذه الزاوية، فإن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساسا بالتحكيم والضبط ، أين ينحصر تدخل الدولة في إرساء التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية والحريات دون اللجوء إلى تأطير جامد عن طريق المعايير القمعية. ومن جهة أخرى فإن هذا الإنشاء يخضع كما هو الحال بالنسبة للنموذج الأمريكي لتفسير سياسي يتعلق أساسا بتحييد هذه الهيئات المتدخلة في مجالات حساسة عن تأثير السلطة السياسية. ومن هذه الزاوية يمكن أن تعبر السلطات الإدارية المستقلة عن نموذج جديد للعلاقة بين الإدارة و السلطة السياسة.
أما عن مجالات تدخل هذه السلطات فقد صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 إلى ثلاثة قطاعات:
- حماية المواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية ؛
- ضبط اقتصاد السوق ؛
- الإعلام والاتصال.
أما عن عدد هذه السلطات فقد أحصى مجلس الدولة (34) سلطة إدارية مستقلة مصنفة على الشكل التالي[1] :
- (13) هيئة هي سلطات إدارية مستقلة عن طرق تكييف قانوني أو قضائي؛
- (17) هيئة يجب أن تكيف على أنها سلطات إدارية مستقلة نظرا لتوافق خصائصها مع المعايير المعتمدة من طرف الفقه والاجتهاد القضائي؛
- (04) هيئات تبدو ، بعد تردد على أنها يمكن أن تكيف بأنها سلطات إدارية مستقلة.
ويمكن تلخيص أهم السلطات الإدارية المستقلة الحالية في القانون الفرنسي على الشكل التالي:

[1] Conseil d'Etat français, les autorités administratives indépendantes, rapport public, EDCE,2001,n°52,p300.

- اللجنة المصرفية[1]؛
- وسيط الجمهورية[2]؛
- مجلس المنافسة[3]؛
- لجنة ضبط الطاقة[4]؛
- سلطة الأسواق المالية[5].

رابعا : التجربة الجزائرية: وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الرائدة في هذا المجال، إذ تأخر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر[6] إلى غاية 1990 أين أنشأ المشرع أول سلطة إدارية مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام[7].

ويمكن تفسير هذا التأخر من جهتين:

- من جهة نظرا لحداثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهياكلها الإدارية؛
- ومن جهة أخرى بطبيعة المشروع الاجتماعي ، الاقتصادي والسياسي الذي كرسه كل من دستوري 1963 و 1976 من إقرار لنظام الحزب الواحد[8] وطبيعة وحجم الدور الإقتصادي للدولة[9].

وعليه ، فإن دستور 1989 بإقراره للتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه الإقتصادي الليبرالي ، يكون قد فتح الباب واسعا لإنشاء وبروز هذه السلطات وهو ما دعمه دستور1996 بإقراره لمبدئي حياد الإدارة وحرية الصناعة

---

[1] والتي ينظر إليها على أنها سلطة إدارية مستقلة وقد أنشأت بواسطة القانون رقم 84-46 المؤرخ في 24 جانفي1984 المتعلق بنشاط ومراقبة مؤسسات القرض

[2] والذي تم إنشاؤه سنة 1973 بموجب القانون رقم 73-06 المؤرخ في 03 جانفي 1973 ولم يكيف على أنه سلطة إدارية مستقلة إلا سنة 1987.

[3] والذي حل محل لجنة المنافسة المنشأة سنة 1985 وينظر إليه على أنه سلطة إدارية مستقلة حيث أنشأ بموجب الأمر رقم 86-1243 المؤرخ في 01 ديسمبر 1986 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة.

[4] ينظر إليها على أنها سلطة إدارية مستقلة وقد تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 2003-08 المؤرخ في 03 جانفي2003 والتي حلت محل لجنة ضبط الغاز التي أنشأت سنة2000

[5] والمكيفة على أنها سلطة إدارية مستقلة بواسطة القانون رقم 2003-706 المؤرخ في01 أوت 2003 وهي عبارة عن تجميع لثلاث سلطات : لجنة عمليات البورصة المنشأة سنة 1967 ، مجلس الأسواق المالية المنشأ سنة 1992 والمجلس التأديبي للتسيير المالي المنشأ سنة1989.

[6] انظر فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:
- ناصر لباد ، السلطات الإدارية المستقلة ، مجلة إدارة 2001-01 ، ص07 .
- منى بن لطرش ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، مقاربة جديدة لدور الدولة ، مجلة إدارة 2002-02 ص57.
A, ZAHI, aspects juridiques des réformes économiques en Algérie,RASJEP,N°03,pp 62 - 65

[7] حيث تم تكييفه بهذه الصفة عن طريق المادة 50 من القانون رقم 90-07 المؤرخ في03 أفريل 1990. المتعلق بالإعلام ، ج ر 14.

[8] انظر المادة 23 من دستور 1963

[9] انظر الفصلين الثاني (الاشتراكية) والثالث (الدولة) من دستور 1976

والتجارة[1]وهما مبدأين يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضفي الشرعية على إنشاء هذه السلطات .

على غرار التسارع الذي طبع إنشاء وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ، فإن المشرع الجزائري عمد إلى إنشاء عدد معتبر من هذه السلطات[2] ، حيث يمكن التمييز بين مرحلتين :

* **المرحلة الأولى**: وتمتد من 1990 إلى سنة 2000 أين لم ينشئ المشرع إلا خمس سلطات وهي :

1- مجلس النقد والقرض سنة1990 [3] ؛

2- اللجنة المصرفية سنة 1990 [4]؛

3- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سنة 1993 [5]؛

4- مجلس المنافسة سنة 1995 [6]

5- وسيط الجمهورية سنة1996 [7]؛

* **المرحلة الثانية** : وتمتد من 2000 إلى2006 أين تسارع إنشاء هذه السلطات ، حيث تم إنشاء (09) سلطات في ظرف(06) سنوات إضافة إلى تعديل معظم النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات المنشأة في المرحلة الأولى:

---

[1] المادة 37 من دستور 1996 والتي تنص على أن" حرية الصناعة والتجارة مضمونة وتمارس في إطار القانون".

[2] بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، ج ر 48. وقد نصبت رسميا في 05 ماي 2001 ، انظر جريدة المجاهد ليوم الأحد 06 ماي 2001. انظر فيما يخص هذه الهيئة : جليل مونية ، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2005

[3] بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، ج ر 48. وقد نصبت رسميا في 05 ماي 2001 ، انظر جريدة المجاهد ليوم الأحد 06 ماي 2001. انظر فيما يخص هذه الهيئة : جليل مونية ، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2005

[4] بموجب القانون رقم 90-10 السالف الذكر

[5] بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في23 مارس1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر34 ، المعدل والمتمم بواسطة القانون رقم 03-04 المؤرخ في17 فيفري2003 ، ج ر11. انظر فيما يخص هذه اللجنة ، بوخلخال عائشة ، بورصة القيم المنقولة بين النظري والتطبيق ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2004.

[6] بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة ، ج ر09 المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية2003 ، ج ر42. انظر فيما يخص هذه الهيئة ، قابة صورية ، مجلس المنافسة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2003 .

[7] بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في23 مارس 1996 ، ج ر 20 . انظر فيما يخص هذه الهيئة :
- مصطفى كراجي ، وساطة الجمهورية ، ملاحظات أولية ، مجلة إدارة1996 ، 02، ص 51.
- عوابدي عمار ، ملاحظات حول الطبيعة القانونية لوسيط الجمهورية ، مجلة إدارة 1997 ، رقم 02، ص 05.
- R.Khelloufi,le médiateur de la république,IDARA,1998 ,N°01,p09.

1- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000 [1]؛

2- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية سنة2001 [2]؛

3- لجنة ضبط الغاز والكهرباء سنة 2002 [3]؛

4- سلطة ضبط النقل سنة 2002 [4]؛

5- سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات سنة 2005 [5]؛

6- سلطة ضبط المياه سنة2005 [6] .

7- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006[7].

إضافة إلى هذه السلطات ، أنشأ المشرع في المجال المالي سلطتي ضبط غير أنهما موضوعتين تحت رقابة وزير المالية ، ويتعلق الأمر بكل من:

- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية[8] ؛

- لجنة رقابة التأمينات[9].

كما شهد قطاع النقل الجوي إنشاء سلطة مكلفة بالطيران المدني سنة 1998[10] دون تحديد لطبيعتها القانونية ، غير أن المشرع تدخل سنة 2003[11] بتحويل اختصاصاتها إلى الوزير المكلف بالطيران المدني.

---

[1] بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، ج ر 48. وقد نصبت رسميا في 05 ماي 2001 ، انظر جريدة المجاهد ليوم الأحد 06 ماي 2001. انظر فيما يخص هذه الهيئة :
جليل مونية ، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2005.

[2] بموجب القانون رقم01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتعلق بالمناجم ، ج ر 35

[3] بموجب القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات ، ج ر 08 ، والتي لم تنصب إلا في 24 جانفي 2005، انظر جريدة الوطن ليوم 25 جانفي2005.

[4] بموجب القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر2002 المتضمن قانون المالية لسنة2003 ، ج ر86.

[5] بموجب القانون رقم 05-07 واللتان نصبتا يوم 13 نوفمبر2005 ، انظر جريدة المجاهد ليوم 14 نوفمبر2005.

[6] بموجب القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه ، ج ر06 ، وقبله كان المرسوم التنفيذي رقم01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه ، ج ر34 ينص على إمكانية اضطلاع هذه الأخيرة بوظيفة الضبط المفوض في مادته 06- ط.

[7] انظر المادة 17 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ,ج ر 14

[8] بموجب القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ، ج ر08 ، انظر فيما يخص هذه الهيئة المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 18 جانفي 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها ، ج ر 66.

[9] عن طريق القانون رقم 06-04 المؤرخ في20 فيفري 2006 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995المتعلق 1995المتعلق بالتأمينات،ج ر 15 انظر فيما يخص هذا القانون جريدة الخبر ليوم 30 جويلية 2006.

[10] عن طريق القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 جويلية1998 المتعقل بالطيران المدني ، ج ر 48 .

[11] وذلك بمقتضى الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 13 أوت 2003 المعدل والمتمم للقانون رقم 98- 06 ، ج ر 48.

إن هذا التراجع بالنسبة للقطاعين يكرس رغبة الدولة (السلطة التنفيذية) عن طريق دوائرها الوزارية في التواجد عبر هذه القطاعات من خلال عدم تحويل صلاحيات الرقابة والضبط لصالح هيئات مستقلة.
إن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه السلطات في القانون الجزائري هو انحصار مفهوم المشرع لها في سلطات الضبط الإقتصادي وغياب تلك المكلفة بمحاربة البيروقراطية وحماية الحريات العامة[1]، خاصة بعد إلغاء كل من المجلس الأعلى للإعلام[2] ووسيط الجمهورية[3].

أخيرا ، وإن كان مفهوم السلطات الإدارية المستقلة إبداعا قانونيا بالدرجة الأولى استجابة لظروف تاريخية ، اقتصادية وسياسية عبر مختلف النماذج المقارنة ، فإن ذلك لا يقلل من مساهمة كل من الفقه والإجتهاد القضائي في تكريسه ومحاولة بناء تعريف له.

الفقرة الثانية : حول مفهوم مصطلح السلطات الإدارية المستقلة

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن هذا المصطلح لا يخلو من الغموض ، ذلك أن المشرع الفرنسي عند تكييفه للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بأنها سلطة إدارية مستقلة لم يقصد أبدا خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة ، بل مجرد جعل هذه الهيئة تستفيد من أكبر قدر ممكن من الإستقلالية لا غير حماية للحريات العامة مع تزايد استعمال الإعلام الآلي.
وعليه ، فرغم تكريس الإجتهاد القضائي الفرنسي (مجلس الدولة والمجلس الدستوري) لهذا المصطلح إلا أن الفقه لم يصل بعد إلى اعتماد تعريفا توافقيا له ؛

---

[1] كيف يمكن ترجمة هذا الغياب ؟ هل يمكن القول إن الضمانات الدستورية المتعلقة بحماية الحريات العامة كافية وأن الأمر لا يستدعي يستدعي إنشاء أداة مؤسساتية لحمايتها ؟ أم أن الأمر يعود إلى عدم وجود إرادة سياسية لفتح هذه المجالات خاصة تجاه المجتمع المدني، لاسيما وأن هذه السلطات في مجال الحريات تمثل أداة حكم راشد لما توفره من متطلبات الحياد ، الشفافية والمشاركة.

[2] بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر1993 ، ج ر 59.

[3] بموجب المرسوم الرئاسي رقم99 -170 المؤرخ في 02 اوت 1999 ، ج ر 52.

ففيما ينكر البعض وجود مفهوم جديد لسلطات إدارية مستقلة[1] يأخذ البعض الآخر موقفا أكثر انفتاحا[2].

إن غياب نظام قانوني موحد للسلطات الإدارية المستقلة لا ينفي وجود هذا المصطلح ، إذ يمكن عادة الرجوع إلى الإجتهاد القضائي في البحث عن ذلك ؛ فمن المتعارف عليه في الإجتهاد القضائي وجود سلطات مستقلة مختلفة عن الإدارة ولكنها تعمل لحساب الدولة وتتمتع بسلطة القرار [3] .

وعموما، يقترح الفقه ثلاثة معايير تقليدية مستنبطة من المصطلح ذاته لتحديد مفهومه:

1- معيار السلطة[4]: إن مصطلح السلطة الإدارية في القانون الإداري يعني " شكل من أشكال السلطة ، وهي السلطة الإدارية ، تتمتع بها بعض الهيئات وعادة ما نقابل السلطة الإدارية بالسلطة القضائية ... السلطة الإدارية هي هيكل مكلف بالتصرف خاصة باتخاذ قرارات إدارية"[5].

في نفس السياق يعرف معجم Larousse السلطة عضويا بأنها " مؤسسة لا يمكن أن ينحصر دورها في الاستشارة، أي ممارسة سلطة القيادة والقرار باللغة القانونية "[6].

إن الاعتراف بتكييف السلطات الإدارية المستقلة يعني بالضرورة التمتع بامتيازات السلطة العامة على غرار سلطة اتخاذ القرارات بصفة انفرادية[7].

---

[1]P ,Sabourin .les autorités administratives indépendantes , une catégorie nouvelle ,AJDA ,1983 ,p275

[2] T . collet,les autorités administratives indépendantes, colloque CERAP, 11-12 juin 1987

[3] مجلس الدولة الفرنسي في 06 ديسمبر 1968، أين يعترف بوجود هيئات مستقلة على غرار لجان الامتحانات وذلك على حد قوله:
"Reconnaître une forte indépendance à certains autorités administratives pour l'exercice de leur missions ne constitue pas une nouveauté; les jurys d'examens ou de concours… appartiennent à l'administration et accomplissent leur tâches avec indépendance".

[4] G. Depuis,"l'autorité se distingue d'un agent, elle exerce des compétences et ne se contente pas de remplir des attributions, elle peut modifier l'ordre juridique par des actes normateurs unilatéraux ou pluratéraux" cité par , J –M . Guédon, op cit, p49.

[5]A. lang, dictionnaire de droit administratif, 2 ed , paris , p36.

[6]Cité par ,R .Khelloufi ,les institutions de régulation en droit algérien , IDARA, n°28,2004,p 9

[7] يعرف مصطلح امتيازات السلطة العامة في المعجم الإداري كما يلي : " les prérogatives de puissances publique sont divers moyens d'actions propres aux personnes publiques.Il s'agit principalement des pouvoirs d'édicter des actes unilatéraux, de recourir à l'expropriation", dictionnaire de droit administratif, op cit.

وعليه، فإن هذا التكييف يعني أنها هيئات غير استشارية ، وأنها لا تتمتع بسلطة القرار فقط ، بل لأن هذه السلطة هي من اختصاص السلطة التنفيذية تقليديا[1].

إن معيار السلطة لا يشكل معيارا حاسما في تعريف مصطلح السلطات الإدارية المستقلة ، طلك أنه تعرض للإنتقاذ من طرف الفقه كما سنرى لاحقا.

2- معيار الاستقلالية[2]: إن هذا المعيار هو عنصر محدد في التعريف ، ذلك أن الإستقلالية هي المبرر الرئيس لإنشاء هذه السلطات.

من المتفق عليه فقها أن الإستقلالية بمفهوم Indépendance تعني غياب أي رقابة على الهيئة كانت سلمية أو وصائية ، وذلك عكس الاستقلالية بمفهوم Autonomie والتي تعني عادة أن الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها.

وعموما، فإن استقلالية هذه السلطات لابد وأن تأخذ شكلين: بالنسبة للسلطة السياسية وبالنسبة للقطاعات المهنة المضبوطة.

الاستقلالية بالنسبة للسلطة السياسية هي الأخرى تأخذ شكلين: استقلالية عضوية واستقلالية وظيفية.

فإذا كان النقاش في فرنسا انصب على الاستقلالية العضوية ، فإنه في البلاد الأنجلو – سكسونية عرف مجرى آ خر بالتركيز على الاستقلالية الوظيفية لعمل هذه السلطات.

إن ضمان هذه الإستقلالية من الناحية العضوية يعني بالنسبة للمشرع ضرورة البحث عن ضمانات خاصة بالتركيبة البشرية لهذه الهيئات . فإذا كان المبدأ بالنسبة لهذه

---

[1]R. Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie , ed HOUMA, Alger , 2005 ,19.

[2] في الدستور الجزائري تم استعمال هذا المصطلح في المناسبات التالية : بخصوص الاستقلال الوطني في الفقرة السادسة من الديباجة ثم في الفقرة السابعة بخصوص ممارسة الدولة لسلطاتها بكل استقلالية ، في المادة 08 بخصوص الاستقلال الوطني ، في المادة 42 بخصوص الأحزاب السياسية ، وأخيرا في المادة 132 بخصوص استقلالية السلطة القضائية. أما في الدستور الفرنسي فلم يستعمل هذا المصطلح إلا مرتين من خلال المادة 05 المتعلقة بالاستقلال الوطني والمادة 64 المتعلقة باستقلالية السلطة القضائية.

السلطات هو الجماعية فما يبقى على المشرع إلا تحديد آليات كفيلة بضمان التوازن بين مختلف جهات التعيين، ضمان تعدد وتنوع هذه التركيبة (قضاة ، أساتذة وخبراء) قصد السماح بمداولة جماعية. إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء والذي يشكل دون شك مفتاح الإستقلالية العضوية(نظام العهدة ، عدم التسريح وحالات التنافي).

أما الإستقلالية الوظيفية فتخص عادة وسائل تدخل هذه الهيئات خاصة منها المالية وذلك بضرورة إيجاد إيرادات غير ميزانية (إتاوات مثلا) خاصة مع الخضوع المباشر لأغلب هذه الهيئات للوزارات الأقرب إلى طبيعة مجال تدخلها من الناحية المالية وهو ما قد يمثل إصابة لمبدأ استقلاليتها.

3- معيار الطبيعة الإدارية : رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية في القانون الفرنسي ، إلا أنه لا يمكن التشكيك في طبيعتها الإدارية خاصة عندما يعترف لها المشرع بذلك، وهذا رغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وضع حدا لآلية العلاقة بين لطبيعة الإدارية لهذه السلطات واختصاص القاضي الإداري[1].

هذا ، ويمكن البحث عن الطابع الإداري لهذه السلطات عن طريق معيارين :

- المعيار المادي : كون نشاط هذه الهيئات يهف إلى السهر على تطبيق القانون في المجال المخصص لها من طرف المشرع ، وعليه فإن قراراتها تعبر عن صورة لممارسة امتيازات السلطة العامة المعترف بها لصالح السلطات الإدارية.
- المعيار العضوي : والخاص بمنازعات قراراتها ، إذ أن قراراتها يمكن مخاصمتها أمام القاضي الإداري (مجلس الدولة) عادة، رغم إخضاع البعض منها لرقابة القاضي العادي[2].

[1] القرار رقم 86-224 المؤرخ في23 جانفي1987 المتعلق بمجلس المنافسة ، أين تم إخضاع منازعاته رغم طبيعته الإدارية إلى القاضي التجاري.

[2] فيما يخص منازعات هذه الهيئات وعلاقتها بالقاضي، انظر الفصل الثاني من الباب الثاني

على عكس الفقهاء الآخرين الذين حاولوا بناء تعريف لهذه السلطات انطلاقا من العناصر الثلاثة المشكلة للمصطلح وفي ظل عجز البعض منها، يقترح الأستاذM.Collet [1] تعريفا مغايرا انطلاقا من منهجية قائمة على إقصاء بعض العناصر التقليدية مع تبني معايير جديدة على النحو التالي :

1- المعايير المستبعدة : ويتعلق الأمر بكل من معيار السلطة ، معيار مجال التدخل، معيار التركيبة ، معيار التعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، وأخيرا معيار تاريخ الإنشاء.

* **السلطة**: يرفض الفقه إدماج الهيئات التي لا تمتع بسلطة القرار ضمن قائمة السلطات الإدارية المستقلة. غير أن محدودية هذا المعيار تكمن في اعتراف المشرع بهذه الصفة لهيئات لا تملك سلطة القرار على غرار : اللجنة الاستشارية لسر الدفاع الوطني وكذا اللجنة الوطنية لتقييم الجامعات. وهما هيئتا استشاريتان.

* **مهمة الضبط**: عادة ما يتم استعمال مصطلح سلطات الضبط للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة. غير أن الصلاحيات التي يتطلبها الاضطلاع بوظيفة الضبط لا زالت تتقاسمها هذه السلطات مع هيئات أخرى لا تمثل هذا التكييف (وزير المالية مثلا).

وعليه، يجب إقصاء هذا المعيار على اعتبار أنه لم يقرن بصفة مطلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، رغم استعماله أحيانا للدلالة على مهام البعض منها.

* **التركيبة** : رغم أهمية هذا المعيار بالنسبة للمشرع ، غير أنه لا يمكن أن يمثل معيارا حاسما في تحديد مفهوم مصطلح السلطات الإدارية المستقلة إلا بصفة ثانوية ، خاصة في ظل وجود سلطات إدارية مستقلة غير جماعية (وسيط الجمهورية، وسيط السينما وحامي الأطفال).

[1] M.Collet, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, 2003, pp04-22.

* **التعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات**: يتفق الفقه على تمتع هذه السلطات بصلاحيات هامة قد تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات[1].

إن هذا المعيار لا يمكن هو الآخر اعتماده لأنه لا يخص إلا الهيئات التي تتمتع بسلطات حقيقية يمكن مقارنتها مع سلطات الإدارة ، المشرع والقاضي إضافة إلى استبعاد المجلس الدستوري له معتبرا أن " القانون يمكنه ، دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات أن يمنح السلطة المكلفة بالاتصال السمعي البصري سلطات عقابية في حدود الاضطلاع بمهامها[2].

* **تاريخ الإنشاء** : يسلم الفقه الفرنسي بالأصل التشريعي لهذا المصطلح انطلاقا من سنة 1978 ، فهل يعني هذا استبعاد الهيئات التي أنشأت قبل هذا التاريخ ؟[3]

يرى الأستاذ Collet انه ليس هناك ما يمنع من القول بأن هذا التكريس القانوني لم يكن إلا للكشف عن المصطلح وأنه كان متواجدا قبل هذا التاريخ.

2- المعايير المقترحة والمشكلة لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة : ويتعلق الأمر بمعايير تهدف أساسا إلى تحديد مفهوم الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات.

***السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية متخصصة في الدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية** : لقد ركز الإجتهاد القضائي الفرنسي عند استعماله لهذا المصطلح على أنها إدارات تابعة للدولة ، معتبرا أنها على غرار السلطات الإدارية الأخرى تخضع لرقابة الشرعية ، أما المقصود بكونها إدارات الدولة هو كونها هيئات متخصصة داخل الدولة ومن ثم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية[4].

---

[1]L. boy," on sait en effet,même si les institutions sont très variées , que les autorités administratives indépendantes disposent généralement de pouvoirs réglementaire , doctrinal, quasi juridictionnel , qui remettent en question notre séparation de pouvoirs hérité de Montesquieu".

[2] القرار رقم 88-248 السالف الذكر

[3] والتي اعترف لها الفقه بمساعدة الإجتهاد القضائي بصفة السلطات الإدارية المستقلة بصفة رجعية على غرار : اللجنة المتساوية الأعضاء لنشرات وكالة الصحافة ، المجلس الأعلى لوكالة صحافة فرنسا ، لجنة سبر الآراء ولجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية رغم إنشائها قبل سنة 1978.

[4] على عكس السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري أين تم انطلاقا من سنة2000 الاعتراف بالشخصية المعنوية لمعظم هذه الهيئات، انظر فيما يخص الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات في الجزائر المبحث الموالي.

* **السلطات الإدارية المستقلة هيئات مستقلة عن الحكومة**: وهو معيار آخر كرسه المجلس الدستوري الفرنسي[1] بقوله " حيث إن تعيين سلطة إدارية مستقلة عن الحكومة من أجل الاضطلاع بوظيفة جد هامة... يشكل ضمانة رئيسية من أجل ممارسة الحريات العامة". وعليه ، فإن هذه السلطات تقع خارج السلم الإداري التقليدي البيروقراطي بالمنظور الفيبيري.

* **تمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار قرارات انفرادية**: المعيار الثالث هو من طبيعة وظيفية، ويسمح بالتمييز بين هذه الهيئات والهيئات الاستشارية التي لا تستجيب لهذا التعريف.

المطلب الثاني: غائية السلطات الإدارية المستقلة

إن التفكير حول غائية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن ينفصل عن تفكير أكثر اتساعا يتعلق أساسا بإصلاح وإعادة تأهيل هياكل الدولة استجابة للمعطيات السياسية والاقتصادية الجديدة[2].

وعليه، فإن السلطات الإدارية المستقلة تمثل استجابة الدولة لحاجيات جديدة وخاصة (الفقرة الثانية) لا بد وأن تميز التدخل العمومي الجديد على ضوء السياق العام الجديد الذي يحكم نشاط الدولة بشقيه السياسي والاقتصادي (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: الخلفية الاقتصادية و السياسية لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة

إن الإجابة عن السؤال لماذا السلطات الإدارية المستقلة ؟ لابد وأن تكون عبر القانون المقارن ، ذلك أن هذه الهيئات ولدت في الدول الغربية ولم توجد

[1] القرار رقم 86-217 السالف الذكر.

[2] إذ تم تأسيس سنة 2000 اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها تحت رئاسة السيد " ميسوم سبيح" ، انظر فيما يخص هذه اللجنة المرسوم الرئاسي رقم 2000- 372 المؤرخ في 22 نوفمبر 22، ج ر 71 ، وقد نصبت يوم 25 نوفمبر 2000 ، انظر جريدة المجاهد ليوم22 نوفمبر 2000 حيث تنص المادة02 من هذا المرسوم على أن اللجنة تتكفل في إطار مقاربة شاملة ومنسجمة بتحليل كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها واقتراح الإصلاحات المواتية إذ تولى :
- دراسة مهام الإدارات المركزية وهياكلها وكذا آليات التنسيق والتشاور والضبط والمراقبة؛
- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وصلاحيات وسير الجماعات المحلية؛
- دراسة مجمل المؤسسات العمومية والهيئات التي تنهض بالخدمة العمومية ومهامها وقوانينها الأساسية وصلاحياتها وعلاقاتها مع الإدارة المركزية والمصالح المتفرعة عنها

في الجزائر إلا عن طريق ظاهرة التقليد. وعموما يمكن إرجاع هذا الظهور إلى سببين رئيسيين أحدهما سياسي والآخر اقتصادي.

- النقاش الدائر حول ضبط النشاطات الاقتصادية في النظام الليبرالي ودور الدولة في هذا الضبط[1].

إذا أخذنا مثلا حالة الولايات المتحدة الأمريكية ، فإن إنشاء هذه السلطات المسماة بالوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة مرده إلى خلفية سياسية أكثر منها اقتصادية ، ولتبرير إنشائها يرى الفقهاء بأنه كان استجابة لمحاولة التحييد السياسي للإدارة ، تثمين الكفاءة المعنية إضافة إلى ضمان استقرار الهيئات الموضوعة تحت سلطة الكونغرس.

أما في النموذج الفرنسي فإن ميلاد هذه الهيئات عادة ما يعزى إلى ضرورة إيجاد بدائل لانسحاب الدولة من الاقتصاد ، إذ أن هذا الانسحاب روفق بظهور مهام جديدة لا يمكن أن توكل للإدارات التقليدية.

وعموما يمكن القول إن الانتقال من الدولة الراعية Etat Providence إلى الدولة الضابطة Etat Régulateur كان أصل ظهور هذه الميكانيزمات المؤسساتية الجديدة وذلك نظرا لعدم تكيف الإدارة الكلاسيكية للاضطلاع بوظيفة الضبط وحماية الحريات.

أما في الجزائر، فإن انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي في ظل الإصلاحات الليبرالية هو ما قاد السلطات العمومية لتبني آليات اقتصاد السوق كمبدأ حرية الصناعة والتجارة[2]، مبدأ حرية المنافسة وكذا حماية الملكية الخاصة[3].

لقد تميز دستور 1989 عن دستور 1976 بابتعاده عن الأحكام المكرسة للدولة الراعية أو الدولة الكل le tout Etat، وبتكريسه للتعددية الحزبية والملكية الخاصة يكون قد رسم معالم الدور الاقتصادي الجديد للدولة والذي لا يمكن أن يكون غير الضبط.

---

[1] Conseil d'Etat français, op cit , p278

[2] المادة37 من دستور1996 ، وهي مادة جديدة أضيفت في الفصل الرابع الخاص بالحقوق والحريات ، انظر ، بوزيد لزهاري ، تعديل 28 نوفمبر وحقوق الإنسان ، مجلة إدارة 1997، 01 ، ص 89.

[3] المادة 52 من الدستور.

إن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و خصوصا سلطات الضبط منها جاءت لتأطير انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد والاكتفاء بمهام الضبط.

وعليه ، فإن هذه السلطات من هذه الزاوية يمكن إدراجها في قلب الإشكالية العامة لإصلاح هياكل الدولة ؛ إذ يرى تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها[1] أن أهم التدابير المهيكلة الواجب اتخاذها من طرف الدولة قصد إنجاح الإنتقال إلى اقتصاد السوق والإندماج في الإقتصاد العالمي يتمثل في الورشات التالية وهي توجهات استدعت كلها إنشاء سلطات ضبط مستقلة :

- تحديد إطار عام لتدخل الدولة في مجال تنظيم وترقية الأسواق ورقابة المنافسة (مجلس المنافسة)؛
- تحديد كيفيات تنظيم وتسيير المرافق العمومية ولهياكل القاعدية طبقا لقواعد الفعالية والنجاعة (سلطات الضبط القطاعية في مجال المرافق العمومية الشبكية) ؛
- تأطير النظام الإقتصادي بواسطة هيئات ضبط مالية ونقدية(مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة).

لقد ترجمت هذه الإصلاحات الإقتصادية بإنشاء هيئات غير مألوفة في النظام المؤسساتي من أجل إعطاء أكثر فعالية للسلطات الإدارية التقليدية ومرافقة الإصلاحات الاقتصادية أخذا بعين الإعتبار متطلبات المرتفقين.

- ظاهرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هي استجابة سياسية لطرق جديدة في ضبط الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية مع منح مكانة خاصة لوظيفة الوساطة Médiation وشفافية التدخل العمومي:

[1] Rapport de la commission de réforme des missions et des structures de l’Etat, sous direction de Mr ; Missoum Sbih, 2001,pp103-104.

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كطريقة جديدة ومميزة في التدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية يمكن اعتباره نموذج جديد للحكم الراشد وذلك نظرا لما يتيحه هذا الشكل الجديد من متطلبات الشفافية والوساطة .

إضافة إلى ذلك ، فالسلطات الإدارية المستقلة لم تكن إلا استجابة أو كحل لسوء العلاقة بين الإدارة والمواطن[1]، وذلك كونها أداة وساطة وفضاءات مميزة للطعن والاحتجاج. فمثلا فإن وسيط الجمهورية تلقى منذ تأسيسه إلى بداية شهر أوت 1996 ، 1058 شكوى صادرة عن المواطنين[2].

إذا كانت الخلفية الإقتصادية والسياسية للسلطات الإدارية المستقلة هي الباعث على إنشائها ، فإن هذه الأخيرة بدورها حاولت تقديم إجابة مقنعة من خلال خصائص قانونية تستجيب لهذه الخلفية.

الفقرة الثانية : طبيعة الحاجيات الخاصة التي تحاول السلطات الإدارية المستقلة الاستجابة لها

بعيدا عن الملابسات التاريخية والمقتضيات القانونية، فإن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء استجابة لثلاثة عوامل رئيسية يمكن حصرها في: ضمان عدم تحيز التدخل العمومي l'impartialité de l'intervention publique، السماح بمشاركة واسعة لأشخاص مؤهلين في ضبط النشاطات الحساسة وضمان فعالية التدخل العمومي على مستوى السرعة، المرونة والقابلية للتكيف مع تطور متطلبات السوق.

[1] ترجم هذا الموقف في الجزائر بسقوط مصداقية الدولة في عشرية التسعينات وهو ما اصطلح عليه آنذاك بغياب الثقة بين الإدارة والمواطن وهو تشخيص كرسته التعليمتان الرئاسيتان رقم 09 و 10 لرئيس الجمهورية 1997.
[2] أما في فرنسا فقد تلقى 50000 احتجاجا سنة1999 بعدما تلقى 2000 احتجاجا سنة1997.

01- متطلبات عدم التحيز les exigences d'impartialité[1]: إن البحث عن تحقيق عدم التحيز الإداري[2] ومحاولة استبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية هو أهم باعث على إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ، وفي هذا السياق يمكن إرجاع ميلادها إلى الموقف الهش الذي طالما طبع علاقة المواطن بالسلطتين السياسية والإدارية ، وعليه فإن إنشاء هذه السلطات جاء بإعطائها ضمانات أكبر للاستقلالية في محاولة لفصلها عن ضغوطات السلطة السياسية ومن ثم عدم تحيزها.

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة قد استلهم من الليبرالية السياسية والتي تعمد إلى إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر، ففي نظام تعددي يسمح بالتداول على السلطة أي بتعاقب الفرق الحكومية ذات البرامج السياسية المختلفة عادة ما تطرح مسألة تحيز الإدارة[3].

وفي هذا الصدد يقول وزير الداخلية والوزير الأول الأسبق الفرنسي Jean Pierre CHEVENEMENT:"l'objectif poursuivé par les pouvoirs publics lorsqu'ils créent une autorité administrative indépendante est désormais claire;ils s'attendent à ce que ces institutions s'acquittent de leur taches comme le feraient des magistrats, c'est-à-dire avec impartialité, objectivité et indépendance"[4]

02- متطلبات الاحترافية: les exigences de professionnalisme: وذلك بمحاولة إشراك الخبراء والمحترفين في عملية وضع القواعد المطبقة في مجالات جد تقنية قصد جلب اندماج وقبول أكبر من طرف المتعاملين الاقتصاديين نظرا لمصداقية هذه القواعد.

[1] تجدر الإشارة إلى ضرورة التفريق بين مصطلحي الحياد neutralité وعدم التحيز impartialité ذلك أنه لا يمكن أبدا التفكير حول مبدأ حياد الإدارة لأن هذه الأخيرة عادة ما تكون في خدمة برنامج سياسي معين بحكم كونها أداة في يد الحكومة ذات الأغلبية.
[2] تنص المادة 23 من دستور 1996 لأول مرة على أن " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون ".
[3] بوزيد لزهاري ، مرجع سابق ، ص 91.

[4] Cité par le conseil d'Etat français, op cit , p275

إن إشراك المحترفين في عمل هذه السلطات في مجالات جد تقنية على غرار النشاطات البنكية والبورصة يسمح في نفس الوقت بضمان إعلام أمثلا لهيئات القرار بخصوص التدابير الواجب اتخاذها ثم بحسن تكييف هذه التدابير مع الواقع خاصة مع التطور المتزايد والسريع للسوق. بالإضافة إلى ذلك ، فإن ممارسة وظيفة الضبط وخاصة سلطة العقاب المعترف بها لهذه السلطات تصبح أكثر قبولا في المحيط الإقتصادي إذا تمت تحت رقابة القاضي وبواسطة هيئات تضم في ظلها شخصيات ذات خبرات معتبرة ومتنوعة.

03- متطلبات الفعالية les exigence d'efficacité: يمكن ملاحظة فعالية هذه السلطات في التدخل مقارنة بالطرق التقليدية لعمل وسير الإدارة وكذا بتأخر ردة فعل القاضي نظرا لطول وتعقد الإجراءات القضائية.

وعليه ، فإن الاستقلالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة تسمح لها باتخاذ القرار بصفة أسرع منها لدى الإدارة المركزية خاصة وأنها معفاة من العديد من العقبات الإجرائية التي تحكم عملية اتخاذ القرار ، غياب أي تحكيم وزاري ، عدم خضوع نفقاتها للرقابة المالية المسبقة ...

إن القواعد المبسطة لعمل هذه السلطات تسمح عادة بالفصل في النزاعات وتسليط العقوبات بأكثر سرعة مقارنة بعمل القاضي، ولعل هذه القدرة في رد الفعل السريع هي المبرر في منح هذه الهيئات سلطات واسعة على غرار سلطة العقاب[1]

وأخيرا ، فإن ميلاد السلطات الإدارية المستقلة كفئة قانونية جديدة تتسم بالغموض أدى إلى صعوبات منهجية وقانونية بشأن الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة وموقعها من النظام الإداري في الدولة.

---

[1]انظر فيما يخص الوظائف القمعية لهذه السلطات المبحث الثالث من الفصل الأول من الباب الثاني.

المطلب الثالث: صعوبات إدماج السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري للدولة

عادة ما يطرح مصطلح السلطات الإدارية المستقلة نظرا لغموضه و حداثته صعوبات بشأن تكييف مكانة وموقع هذه السلطات الجديد بالنسبة للنظام المؤسساتي في الدولة.

إن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها ، ونظرا للسلطات الواسعة (تنفيذية ، تشريعية وشبه قضائية) التي تتمتع بها يطرح وضعية هذه الصيغة الإدارية الجديدة بالنسبة للنص الأساسي في الدولة (فقرة أولى) ، إضافة إلى مكانة هذه السلطات ضمن النظام الإداري للدولة (فقرة ثانية) خاصة في القانون الجزائري والذي يشهد غياب أي اجتهاد قضائي دستوري أو إداري بشأن هذه السلطات.

الفقرة الأولى: السلطات الإدارية المستقلة والدستور

لقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصورة ضمنية بشأن مبدأ وجود السلطات الإدارية المستقلة ، وذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها ، ذلك أنه لم يبد أبدا أية ملاحظة بشأن مدى دستوريتها.

لكنه في المقابل ، حدد بطريقة دقيقة القواعد لتي تسمح بضمان وحدة السلطة التنظيمية ، وذلك بتأطير استعمالها من طرف المشرع. فمن هذه الزاوية، فإن أول صعوبة في النظام الدستوري الفرنسي تأتي من المادة 21 من الدستور والتي تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية على المستوى الوطني.

في قراريه المؤرخين في 17 ديسمبر و 17 جافي1987 ، فصلا المجلس الدستوري في هذه المسألة معتبرا أن أحكام المادة 21 لا تشكل أية عقبة أمام منح القانون سلطة تنظيمية لسلطات إدارية مستقلة.

وفيما يتعلق بطبيعة هذه السلطة ، فحسب المجلس الدستوري فإنها لا يمكن أن تكون إلا سلطة تنظيمية تنفيذية وليست مستقلة ، وهذه السلطة لا بد وأن تمارس في احترام

القانون و لا يمكن أن تتعلق إلا بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها. فالأمر يتعلق إذن بسلطة تنظيمية جد ضيقة ومتخصصة والتي لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات.

أما بخصوص مدى دستورية الإعتراف بسلطة العقوبات الإدارية لصالح هذه الهيئات ، فقد اعترف المجلس الدستوري صراحة للسلطات الإدارية المستقلة بصلاحية توقيع العقوبات الإدارية معتبرا أن القانون يمكنه دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات منح سلطة إدارية مستقلة سلطة العقاب[1].

أما بالنسبة للقانون الجزائري، فإن أول سؤال يمكن طرحه على هذا المستوى هو هل دستوري1989 و 1996 بوجود هذه الفئة من المؤسسات ؟

إن كل النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تعود عبر تأشيراتها إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع أي المادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور1996، فهل يمكن اعتبار هذه الأحكام هي الأساس الدستوري لإنشاء هذه السلطات في الجزائر؟

في هذا الصدد يرى الأستاذ " خلوفي "[2] أنه لابد هنا من التفرقة بين السلطات التي أنشأت في إطار دستور1989 وتلك التي أنشأت في ظل دستور 1996.

إن النصوص المنشأة لهذه السلطات في إطار دستور 1989(المجلس الأعلى للإعلام ، مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة) أشرت بالمادة "115" ، غير أنه ومن بين 26مجالا المحددة في هذه المادة لا توجد أية أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات . وفي نفس الوقت فإن النص الدستوري لا يؤهل السلطة التنفيذية لإنشائها ، إلا إذا تم لتسليم بإدراج هذا الإختصاص في إطار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية والتي تكون في المجالات الغير مخصصة للقانون حسب نص المادة 125 من الدستور.

في ظل هذا المأزق القانوني، كيف يمكن تبرير إنشاء هذه السلطات[1] ؟

---

[1] القرار رقم 88- 248 السالف الذكر ، القرار رقم 89- 260 المؤرخ في28جويلية 1989 المتعلق بلجنة عمليات البورصة.
[2] R. Khelloufi , op cit , p82

يرى الأستاذ "خلوفي" أنه وفي ظل غياب أي اجتهاد دستوري حول هذه السلطات يمكن تبني وقبول الطريقة التي قدمها المجلس الدستوري الفرنسي لتبرير إنشاء هذه السلطات.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996 (سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ، لجنة ضبط الغاز والكهرباء ، سلطة ضبط النقل ، سلطة ضبط المحروقات ، سلطة ضبط المياه) ، فإن النصوص المنشأة لها تؤشر بالمادة (122) من الدستور ، إذ تنص الفقرة (29) من أصل(30) مجالا المخصصة للتشريع على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات. ومن ثم هل يمكن القول إن هذه العبارة يمكن أن تضم الفئة الجديدة للسلطات الإدارية المستقلة ومن ثم تبرير إنشائها دستوريا ؟

يرى الأستاذ "خلوفي " بفرضية انفتاح الأفق المؤسساتي للفقرة 29 وقبليتها للتكيف مع لحاجيات الجديدة خاصة وأن لفظي " فئات " و"المؤسسات " قد جاءا على صيغة الجمع ويمكن أن يحملا في طياتهما فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية[2].

غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية الأكثر اتساعا ، ذلك أن المشرع نفسه كان قد أعطى من قبل تحديدا تشريعيا لمفهوم المؤسسات من خلال القانون رقم 88-01 [3]، أين حصر هذه الهيئات في :

- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري؛
- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- الهيئة العمومية المحلية ؛

---

[1] يتساءل الأستاذ خلوفي إذا كان لفظ " كذلك " للفقرة الثانية من المادة 115 يسمح بتوسيع المجال التشريعي وأن القائمة الواردة في المادة 115 ليست على سبيل الحصر.

[2] يرى الأستاذ "خلوفي " أن تفسير مصطلح المؤسسات تفسيرا ضيقا على غرار التعريف التقليدي الذي يمنحه القانون الإداري يمكن أن يؤدي إلى الجزم بعدم دستورية هذه السلطات وبالتالي فهو يوسع فرضيته إلى كون هذا المصطلح قد استعمل للدلالة على معنى عام يتعلق بالشخص المعنوي العام عموما

[3] القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر 02 ، والذي ألغي جزئيا بموجب المادة28 من الأمر رقم95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر1995 ، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة ، ج ر55 .

- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص؛

- مراكز البحث والتنمية.

إضافة إلى أن القانون رقم98-11 [1] قد أنشأ الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي ، من جهته القانون رقم 99-05 [2] قد أنشا الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي ، الثقافي والمهني.

وعليه، فإن هذه الفرضية مردودة، ذلك أن المعنى المكرس من قبل المسرع لمصطلح المؤسسات هو المعنى الضيق بالمفهوم التقليدي للقانون الإداري أي هيئة القانون العام المكلفة بتسيير مرفق عام.

أما الأستاذ " زعيمية "[3] فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقا من مفهوم الإستقلالية الممنوح لها والتي عادة ما تطرح مشكلة صارخة تجاه القانون الأساسي في الدولة؛

إذ أن الباب الثاني من الدستور المتعلق بتنظيم السلطات مقسم إلى ثلاثة فصول متعلقة بالسلطة التنفيذية ، التشريعية والقضائية ، ولعل أول سؤال يمكن طرحه هو أين يمكن موقعة السلطات الإدارية المستقلة نظرا لاستقلاليتها والتي تعني مبدئيا عدم خضوعها لأي رقابة سلمية أو وصائية كانت؟.

من جهة أخرى، فإن المادة(85) من الدستور تنص على صلاحية رئيس الحكومة بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية. على ضوء هذه المادة يمكن الاستنتاج أنه إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية فلا يمكن التشكيك في خضوعها للسلطة التنفيذية على غرار السلطات الإدارية الأخرى ، لكن في المقابل فإن استقلاليتها تعفيها من مبدأ الخضوع تجاه السلطة التنفيذية وكن ثم التشكيك حول طبيعتها الإدارية.

إن هذا الطرح هو الآخر يقود إلى مأزق قانوني يعترض التكييف الحقيقي لهذه السلطات بالنسبة للنص الأساسي في الدولة.

---

[1] القانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998 المتعلق بالقانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002، ج ر.62.

[2] القانون رقم 99-05 المؤرخ في 14 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ، ج ر24.

[3] R.Zouaimia,op cit , p 30.

إن هذه المعادلة ، قد تمت معالجتها في القانون الفرنسي ، وذلك بالاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بنظام قانون هجين ، فقد استطاع المجلس الدستوري الفرنسي التوفيق بين طبيعتها الإدارية واستقلاليتها تجاه الحكومة من جهة أخرى مع الإصرار على ضرورة تأطير هذه الإستقلالية :إخضاع هذه الهيئات لرقابة الشرعية والحد من صلاحياتها التنظيمية بكيفية تسمح بحماية السلطة التنظيمية العامة لرئيس الحكومة.

الفقرة الثانية : صعوبات إدماج السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري

تظهر المسائل المتعلقة بإدماج السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري أقل تعقيدا ، فمنذ البداية في قراره المؤرخ في10 جويلية 1981 اعتبر مجلس الدولة الفرنسي انه انطلاقا من أن اختصاصه القضائي ناتج عن كون وسيط الجمهورية سلطة إدارية ، فإنه من الضروري تطبيق قواعد القانون المشترك المطبق على السلطات الإدارية الكلاسيكية. ومن ثم فإن قرارات هذه الهيئة والتي لا يمكن اعتبارها إلا قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القاضي الإداري.

كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي إمكانية تقاضي هذه السلطات أمام القاضي دون الحاجة إلى أي تمثيل وزاري، فصفتها كسلطات إدارية مستقلة تكفي لتمثيلها أمام العدالة.

ومن جهة أخرى ، كرس مجلس الدولة مبدأ مسؤولية الدولة عن الأخطاء الفادحة المرتكبة من قبل هذه السلطات انطلاقا من سنة 1960 خاصة فيما يتعلق بممارسة مهامها الرقابية.

صحيح أن الرقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية المستقلة قد تم تعقيدها بمنح بعض الصلاحيات القضائية لصالح القاضي العادي، غير أنه من الناحية المبدئية فإن المشرع لم يشكك أبدا في عدم حصانة هذه السلطات قضائيا.

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تشكل خروجا عن النظام القانوني السائد في الدولة ، ذلك أن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يمكن أن تؤدي إلى إقصاء فكرة كونها جزء من الدولة . ومن ثم و باستثناء بعض الأحكام الخاصة المحددة عن

طريق القانون فهي تخضع للنظام القانوني المشترك للهيئات الإدارية للدولة، لكن هذا لا يلغي في المقابل خصوصية نظامها القانوني.

أما في القانون الجزائري ، فإنه يمكن الرجوع إلى التكييفات القانونية التي أعطاها المشرع إلى هذه السلطات قصد استنتاج طابعها الإداري ، إذ أن جلها كيفت على أنها هيئات إدارية تخضع قراراتها لرقابة القاضي الإداري وهذا رغم أن تنظيم الرقابة القضائية على قراراتها بشكل مزدوج موزع بين القاضي الإداري والعادي قد يشكك في الطبيعة الإدارية لها ، خاصة بالنظر إلى المادة (07) من قانون الإجراءات المدنية و المادة (09) من القانون المنظم لمجلس الدولة[1] اللتان تكرسان معيارا عضويا لاختصاص القاضي الإداري.

من خلال ما تقدم من معالجة لإشكالية الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون المقارن انطلاقا من مختلف الجوانب النظرية ، الاقتصادية ، السياسية والقانونية المحيطة بهذا الشكل المؤسساتي الجديد في التنظيم الإداري ، يمكن استخلاص ما يلي :

أولا : سلطات الضبط الاقتصادي هي استجابة قانونية لخلفية اقتصادية محضة ، تتجسد في طبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة والذي استدعى بعد انسحاب هذه الأخيرة من وظائف التسيير المباشر والمراقبة إيجاد شكل مؤسساتي جديد ينوب عن الدولة- والتي لم تعد إلا مساهما في المؤسسات العمومية - في السهر على حسن سير السوق والمنافسة وضبط الأنشطة الاقتصادية خاصة مع عدم تكيف الإدارة الكلاسيكية للاضطلاع بهذه الوظيفة.

[1] القانون رقم 98-01 المؤرخ في08 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج ر 37.

ثانيا : وكما بينته مختلف نماذج القانون المقارن ، فإن طبيعة وحساسية هذا الدور الجديد الذي أنيط بسلطات الضبط ترجم انطلاقا من خلفية سياسية بضرورة إيجاد صيغة إدارية أصيلة تخرج عن الأشكال الإدارية التقليدية التي تحكمها قواعد التنظيم الإداري الفيبيري ، وتتمثل هذه الصيغة في الوكالات الأمريكية المستقلة أو السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا والتي تبدي من الناحية النظرية أصالة معينة في استقلالها عن الحكومة وخارجيتها عن السلم الإداري التقليدي ومن ثم إمكانية حيادها.

ثالثا : يثير مفهوم السلطات الإدارية المستقلة نظرا لحداثته وأصالة النظام القانوني لهذه السلطات وتمتعها بسلطات هامة شبيهة بتلك الممنوحة لكل من القاضي والسلطة التشريعية ، مشاكل وصعوبات قانونية جمة بالنسبة للنص الأساسي في الدولة. غير أن الإجتهاد القضائي وخاصة الفرنسي منه تدخل لمواءمة وموافقة هذا المفهوم مع الدستور والنظام الإداري في الدولة.

إذا كانت هذه هي الخطوط العريضة التي ميزت القانون المقارن في مجال إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، فما موقع التجربة الجزائرية من هذه النماذج و ما مدى تشكيل المفهوم الجزائري لسلطات الضبط لأصالة معينة ؟ أم أنه مجرد تقليد للصيغة الفرنسية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة؟

المبحث الثاني: طبيعة المعالجة القانونية الجزائرية لسلطات الضبط الاقتصادي[1]:

بعد تحديدنا للإطار النظري لظهور وتطور مصطلح السلطات الإدارية المستقلة انطلاقا من تحليل السياق التاريخي لظهوره في القانون المقارن، سنحاول عبر هذا المبحث تحديد موقف وموقع المشرع الجزائري من كل هذا. وذلك بالتطرق إلى عناصر المقاربة القانونية لهذا المفهوم والكيفية التي من خلالها تناوله المشرع

[1] انطلاقا من هذا المبحث سيتم اعتماد تسمية سلطات الضبط الاقتصادي وليست السلطات الإدارية المستقلة ، ذلك أن المبحث الأول لم يكن إلا فرصة لتناول الإطار النظري العام لهذه السلطات وهو ما كان لابد وان يمر حتما عبر تناول السلطات الإدارية المستقلة المكلفة بحماية الحريات العامة إضافة إلى سلطات الضبط الاقتصادي ، أما انطلاقا من هذا المبحث فسنكون في قلب إشكالية بحثنا والمتعلقة أساسا بسلطات الضبط الإقتصادي والتي تعد شكلا من أشكال السلطات الإدارية المستقلة.

الجزائري . إذ أن تحليل هذه الكيفية في المعالجة يسمح من دون شك باستنباط العناصر المحددة لموقف القانون الجزائري من هذا المفهوم.
وقصد بحث ذلك سنتناول عبر (مطلب أول) طريقة إنشاء هذه السلطات وهي معيار يبدو حاسما في ضمان استقلاليتها، أما في مرحلة لاحقة (مطلب ثاني) سنحاول تحديد ومقاربة التكييف القانوني الممنوح لهذه السلطات وأية طبيعة قانونية اتخذها المشرع الجزائري ، وعلى خلاف القانون الفرنسي يبدو وأن المشرع الجزائري اختص باعترافه بالشخصية المعنوية لهذه السلطات (مطلب ثالث) وهو ما يوحي بوجود تصور خاص لديه حول مفهوم الاستقلالية.

المطلب الأول: طريقة إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي

يهدف البحث في طريقة إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي إلى معرفة درجة ومدى استقلاليتها تجاه السلطة أو الجهة المنشئة، وذلك بالتطرق إلى القيمة المعيارية للنص المنشئ. ففي ظل غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات ومدى كونها من اختصاص التشريع أو التنظيم ، فإن الرغبة المبدئية في منح أكبر مساحة استقلالية لهذه السلطات جعلت المشرع يختص بهذا الإنشاء وهو ما قد يشكل ضمانة مبدئية لاستقلاليتها (فقرة أولى) دون استبعاد طبعا حجم ومحتوى المجالات القانونية المخصصة للتنظيم(فقرة ثانية) والتي قد تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية.

الفقرة الأولى: الإنشاء بقانون ضمانة مبدئية للاستقلالية

على عكس الهيئات العمومية Etablissement Publics والتي عادة ما يرجع اختصاص إنشائها إلى السلطة التنفيذية[1] ولا يعود للمسرع إلا اختصاص تحديد فئاتها طبقا للفقرة رقم (29) من المادة (122) من الدستور ، فإن سلطات الضبط الإقتصادي تخرج عن هذا المبدأ.

إن تحليل النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري يوحي بوجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهو الطبيعة التشريعية للنص المنشئ. فإلى أي مدى يمكن التسليم بهذا الإختصاص التشريعي في الإنشاء، وإلى أي مدى يمكن القول بدستورية إنشاء هذه السلطات انطلاقا من المادة(122) من الدستور ؟

كما رأينا سالفا فإن اعتماد الفقرة (29) من المادة (122) يبدو فرضية غير كافية لتبرير دستورية هذه السلطات، ذلك أن المشرع ذاته لم يدرج هذه الفئة القانونية ضمن مفهومه لفئات المؤسسات وبالتالي فإنها تبقى دون سند دستوري.

وبالتالي هل يمكن اللجوء إلى فرضية أخرى تتعلق باعتماد مجالات نشاط هذه السلطات (وهي مجللات قطاعية تخضع للاختصاص التشريعي) لتأسيس دستورية إنشاء هذه السلطات؟

إن الرجوع إلى فحص المادة (122) من الدستور يوحي باختصاص البرلمان بمايلي:

- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات؛
- النظام العام للمياه ؛
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

---

[1] على غرار الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، مثلا بريد الجزائر وهي هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-43 ، أين يعود في تأشيراته إلى المواد من 44 إلى 47 من القانون رقم 88-01 وهي الأحكام المتعلقة بفئات المؤسسات العمومية إضافة إلى المادتين 85-04(و125 الفقرة 02 من الدستور واللتان تنصان على السلطة التنظيمية التطبيقية لرئيس الحكومة . وهو نفس الشيء بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري ، انظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم 94-339 المؤرخ في 25 أكتوبر 1994 المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للضرائب وهي هيئة عمومية ذات طابع إداري.

إذا كانت المادة (122) لم تنص على اختصاص المشرع إلا في هذه القطاعات التي يمكن أن تخص سلطات الضبط ، فإلى أي مدى يمكن القول بأنها تشكل الأساس الدستوري لإنشائها؟

هل يمكن تفسير كلمة نظام[1] المشار إليه في الفقرات (15) ، (23) و(24) بشكل موسع لتشمل أداة مؤسساتية جديدة يعود اختصاص إنشائها للمشرع على غرار اختصاصه في وضع القواعد التي تحكم هذا القطاع ؟

في مقاربة أولية ، فإنه لا يمكن تفسير هذه الفقرات إلا ضمن المنظور العام لتفسير المادة(122) ذاتها ، وذلك بالنظر إلى أن المؤسس الدستوري لا يستعمل نفس العبارات بشأن حجم ومدى الإختصاص التشريعي مقارنة باختصاص السلطة التنظيمية[2]. هل هذا الإختلاف في العبارات دليل على وجود تصنيف معين في حجم ومدى الإختصاص التشريعي على غرار ذلك المكرس ف الدستور الفرنسي من خلال المادة (34) ، أين تتم التفرقة بين فئتين من الإختصاصات التشريعية :

- الفئة الأولى تخص تلك التي يختص فيها المشرع بوضع القواعد وهو يشكل الإختصاص الأصلي والطبيعي للبرلمان حيث يتعلق الأمر بحقوق الأشخاص والحريات العامة والفردية وهو ما تكرسه الفقرات الأولى من المادة (122) من الدستور الجزائري.

- الفئة الثانية تخص المجالات التي يختص فيها البرلمان بتحديد المبادئ الأساسية فقط فيما يعود للسلطة التنظيمية التطبيقية تفصيل تفسير هذه المبادئ.

رغم عدم وجود تصنيف صريح في المادة(122) لحجم ومدى الإختصاص التشريعي مقارنة بالتنظيم إلا أنه يمكن استنباط نوع من التصنيف بالنظر إلى التكرار المنتظم أحيانا للفظ " القواعد العامة "[3] والتي يمكن أن تشكل فئة بذاتها على غرار الفئة

---

[1] بالنسبة للفقرة 15 من المادة 122 يستعمل المشرع الدستوري باللغة العربية نفس اللفظ " نظام " أما باللغة الفرنسية يستعمل لفظين متباينين:Règlement وrégime. إن لفظ règlement يبقى غامض المحتوى خصوصا وانه عادة ما يستعمل للدلالة على اختصاص السلطة التنظيمية " لائحة " وهو عكس ما استعمله الدستور الفرنسي في المادة 34 "le régime d'émission de la monnaie".

[2] حيث أن المؤسس الدستوري يستعمل الألفاظ التالية للتعبير عن الإختصاص التشريعي : القواعد العامة ، شروط ، التشريع الأساسي ، قواعد ، نظام.

[3] تكرر استعمال هذا اللفظ بصفة متتابعة ومنتظمة من خلال الفقرات 16-17-18-19-20 كما تم استعمالها بصفة متفرقة من خلال الفقرات.05-08-27.

الثانية من المادة(34) من الدستور الفرنسي وبقية المجالات التي يمكن أن تشكل فئة أخرى على غرار الفئة الأولى من المادة (34) .

خلافا للفئة الأولى والت لا يعود للمشرع إلا اختصاص تحديد القواعد العامة فيما يختص رئيس الحكومة من خلال سلطته التنظيمية بتفصيلها وتفسيرها ، فإن الفئة الثانية تشكل صلب اختصاص المشرع وهي التي تندرج ضمنها الفقرات رقم15-23-24 حيث يختص المشرع بتحديد النظام العامrégime général . فأي تفسير يمكن إعطاؤه لهذا اللفظ؟

إن تفسير كلمة نظام régime لغويا يوحي بوجود نسق منتظم وعناصر متداخلة ومترابطة تتحرك في إطار منسجم ومتكامل وهو ما يمكن من إدراج سلطات الضبط ضمن هذا المفهوم ، إذ أنها تعد عنصرا مشكلا لسير هذا النظام ومن ثم هل يمكن القول بأن لفظ نظام عام لا يشمل القواعد العامة التي تحكم سير هذا النظام فقط بل كل العناصر التي تدخل في تركيبته وتحكم سيره ؟

يبدو وأن هذا التفسير هو الذي تبناه المشرع فيما يخص إنشاء كل من مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، وكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات ن حيث اعتمد في تأسيس مجلس النقد و القرض واللجنة المصرفية على أحكام الفقرة(15) من المادة (122) ووكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات اعتمادا على الفقرة (24) الخاصة بالنظام العام للمناجم والمحروقات.

أما فيما يخص سلطة ضبط المياه فرغم نص الفقرة (23) على النظام العام للمياه إلا أن المشرع لا يذكر هذه الفقرة في تأشيرات النص المنشئ بل اكتفى بالنص على المادة (122) على وجه العموم دون تحديد.

أما عن سلطات الضبط الأخرى فقد اعتمد المشرع في إنشائها على المادة (122) دون أي تحديد ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، مجلس

المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، وهذا رغم أن تصفح المادة 122 لا يسمح بإدماج إنشائها ضمن أي مجال من المجالات المحددة فيها[1].

أما بخصوص الاستثناءات فيتعلق الأمر بمجلس المنافسة والذي لم ينشأ بموجب قانون بل تم إنشاؤه عن طريق أمر ، وهنا يمكن التساؤل عن غاية ذلك :

- هل يتعلق الأمر بمجرد بروز وتزايد استعمال طرقة التشريع بالأوامر خلال الفقرة الإنتقالية ، خاصة وان الأرضية المتضمنة للوفاق الوطني والتي يعتمدها النص في تأشيراته أعادت بعث هذه الطريقة في التشريع بعد أن استبعدها دستور 1989 ؟

- أم أن الأمر يتعلق فقط بطبيعة الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئة خاصة وأن أمر2003 المعدل ربط مجلس المنافسة سلميا بطريقة مباشرة برئيس الحكومة؟

- أم أن الأمر ى يعدو أن يكون مجرد تقليد لا غير ، خاصة وان مجلس المنافسة الفرنسي قد تم إنشاؤه عن طريق أمر ؟

الملاحظة الثانية تتعلق بكل من سلطتي ضبط النقل وضبط سوق التبغ والمواد التبغية ، إذ أن كلاهما لم ينشأ بقانون عادي بل عن طريق قانون المالية. فكيف يمكن تفسير هذا اللجوء إلى قانون المالية لإنشاء سلطات الضبط ؟

يرى الأستاذ " خلوفي "[2] بهذا الصدد أن سبب استغلال قانون المالية لإنشاء سلطة ضبط ما حسب إجراءles cavaliers budgétaires على نفس رأي مجلس الدولة الفرنسي هو كون أن هذه السلطات لا يمكن أن تنشأ إلا استجابة لمشاكل معينة في فترات معينة في ظل سياق معين.

---

[1] يمكن قبول الإختصاص التشريعي في هذه المجالات بالنظر إلى أن المادة 122 غير واردة على سبيل الحصر حيث يشرع البرلمان إضافة إلى هذه المجالات المحددة في الميادين التي يخصصها له القانون فمثلا بالنسبة للبريد والمواصلات يمكن الرجوع إلى المادتين 17 و18 من الدستور باعتبارهما أملاكا عمومية يحددها القانون. غير أن الأخذ بقراءة ضيقة للمادة (122) يمكن أن يجعل هذه المجالات من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية تطبيقا لأحكام المادة 125 ، ذلك أن هذا لمجالات لا تندرج ضمن الميادين المخصصة للمشرع.

[2] R.Khelloufi,op cit , p85.

إذا كان الإنشاء بقانون يشكل ضمانة مبدئية لاستقلالية سلطات الضبط فإنه في المقابل لا يمكن استبعاد الأحكام التنظيمية التي أحيل إليها بموجب هذه القوانين في تقدير طبيعة وحجم الإستقلالية الممنوحة من قبل المشرع لهذه السلطات.

الفقرة الثانية : مجالات الإحالة على التنظيم

إن التحليل الشكلي للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط وخاصة ما تعلق منه بعدد المواد المخصصة لها وعدد ومحتوى تلك التي تحيل على التنظيم يسمح من دون شك بمعرفة درجة الإستقلالية التي أراد المشرع منحها لهذه السلطة أو تلك.

سلطة الضبط	النص المنشئ	ع/مواد النص المنشئ	ع/ المواد المخصصة لسلطة الضبط	ع/ الإحالات على التنظيم	ع/ الإحالات فيما يخص سلطة الضبط	مجالات الإحالة على التنظيم
مجلس النقد والقرض	القانون 90-10	215	32	10	01	المرتبات
اللجنة المصرفية	القانون 90-10	215	15	10	/	/
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	المرسوم التشريعي 93-10	65	37	03	03	تعيين الرئيس وإنهاء مهامه ، شروط إنهاء مهام الأعضاء
مجلس المنافسة	أمر95-06	100	15	03	03	الأجور ، النظام الداخلي
سلطة ضبط البريد والمواصلات	القانون 03- 2000	151	13	10	01	نظام الأجور
سلطتي ضبط المناجم	القانون 01-10	240	12	23	01	النظام الداخلي
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	القانون 02-01	181	29	12	03	الأجور ، تشكيلة المجلس الاستشاري القواعد الإجرائية أمام غرفة التحكيم
سلطة ضبط النقل	القانون02-11		01	41	01	التنظيم والعمل
سلطة ضبط المحروقات	القانون 05-07	115	05	24	03	الأجور ، تشكيلة المجلس الاستشاري
سلطة ضبط المياه	القانون 05-12	183	01	25	01	الصلاحيات وقواعد العمل

- جدول رقم (01) تحليل شكلي للنصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط الإقتصادي-

وعموما، يمكن انطلاقا من الجدول السابق استنباط الملاحظات والنتائج التالية:

* **من حيث الأهمية الحجمية ومكانة سلطة الضبط ضمن النص**: انطلاقا من الجدول السابق يمكن في هذا الإطار استنباط الملاحظات التالية :

- تحتل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة المرتبة الأولى ضمن قائمة سلطات الضبط من حيث الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص، ومن ثم أهميتها بالنسبة للمشرع (37 مادة من أصل 65)، أي بنسبة تفوق 50%.
- تحتل سلطة ضبط النقل المرتبة الأخيرة بخصوص الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص المنشئ(مادة واحدة في قانون المالية)، إضافة إلى سلطة ضبط المياه (مادة واحدة من أصل 183 مادة).
- أما بقية السلطات فتتراوح مكانتها الشكلية مابين (32) مادة بالنسبة لمجلس النقد والقرض، (05) مواد بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات وذلك من أصل (215) بالنسبة لمجلس النقد والقرض و (115) بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات.
- يعد النص الخاص بإنشاء سلطتي ضبط المناجم الأكبر حجما فهو يتضمن (240) مادة ورغم ذلك فلم تحظ هاتين الوكالتين معا إلا بـ (12) مادة فقط منه.

* **حيث الإحالة على التنظيم بخصوص كامل النص** : يمكن استنباط مايلي :

- قانون المياه يحتل المرتبة الأولى في حجم المساحة المخصصة للتنظيم، إذ تم إحالة (25) مجالا على التنظيم من أصل (183) مادة؛
- في حين تعرف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة أصغر مساحة في الإحالة على التنظيم (03 مجلات فقط من أصل 65)؛
- فيما عرفت كل من سلطتي ضبط المياه وضبط النقل الإحالة على التنظيم في نفس المادة الوحيدة المخصصة لكليهما.

* **من حيث الإحالة على التنظيم فيما يخص سلطة الضبط**: يمكن ملاحظة ما يأتي:
- يتأرجح عدد الإحالات على التنظيم فيما يخص الأحكام المتعلقة بتنظيم وسير سلطات الضبط بين معدل مجالين بالنسبة لكل سلطة؛
- تحتل سلطة ضبط المياه وسلطة ضبط النقل المرتبة الأولى (مادة واحدة من أصل مادة واحدة)؛
- تحتل سلطة ضبط المحروقات المرتبة الثانية (03 مجالات من أصل 05 المخصصة لسلطة الضبط)؛
- تحتل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة المرتبة ما قبل الأخيرة، فمن أصل (37) مادة المخصصة لها لم تتم الإحالة على التنظيم إلا في (03) مواد منها؛
- اللجنة المصرفية هي السلطة الوحيدة التي لم تتم فيها الإحالة على التنظيم، فمن أصل (15) مادة المخصصة لها لم تتم الإحالة على التنظيم في أي مادة منها.

* **من حيث الإحالة على السلطة التنظيمية لسلطة الضبط** : بشأن هذه النقطة يمكن الملاحظة بأن كلا من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة هما السلطتين الوحيدتين اللتين أحال المشرع على سلطتيهما التنظيمية، فقد تمت الإحالة على السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض مرتين ، في حين تمت الإحالة على السلطة التنظيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (09) مرات. إن هذه الملاحظة تدل على أن هذين السلطتين هما الوحيدتين من بين سلطات الضبط الجزائرية اللتان تتمتعا بسلطة معيارية[1].

* **من حيث مجالات الإحالة على التنظيم** : بهذا الشأن يمكن ملاحظة مايلي :
- كلا من سلطتي ضبط النقل وضبط المياه تمت الإحالة على التنظيم في نصيهما على كل الأحكام المتعلقة بهما (التنظيم، العمل والصلاحيات)؛

[1] انظر فيما يخص السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الإقتصادي الصفحة 104.

- تتعلق هذه الإحالات بتحديد ووضع النظام الداخلي فيما يخص كل من مجلس المنافسة وسلطتي ضبط المناجم؛

- تتعلق هذه الإحالات بتحديد نظام الأجور فيما يخص كل من مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الغاز والكهرباء وسلطة ضبط المحروقات؛

- تنفرد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بكونها سلطة الضبط الوحيدة التي تم بشأنها الإحالة على التنظيم لتحديد شروط تعيين رئيس الجنة وإنهاء مهامه ووضعه القانوني وكذا شروط إنهاء مهام الأعضاء إضافة إلى قواعد حساب الأتاوى وتحصيلها.

من خلال كل هذه الملاحظات وانطلاق من الجدول السابق يمكن في الأخير استنتاج النتائج التالية:

- يمكن اعتبار كلا من سلطت ضبط النقل وضبط المياه الأقل استقلالا من الناحية النظرية على اعتبار أن المشرع لم يخصص لهما إلا مادة واحدة وتم من خلالها الإحالة على التنظيم لتحديد كل الأحكام المتعلقة بها (التنظيم، الصلاحيات وقواعد العمل)؛

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، وبرغم الأهمية الشكلية المعطاة لها من خلال عدد المواد المخصصة لها ، إلا أناه تبدو هي الأخرى أقل استقلالا خاصة وأن النص يحيل على التنظيم لتحديد لنظام القانوني لأعضائها (شروط تعيين الرئيس وإنهاء مهامه ، شروط إنهاء مهام الأعضاء)؛

- اللجنة المصرفية تبدو الأكثر استقلالا ، وذلك رغم الأهمية الحجمية المتواضعة الممنوحة لها (15 مادة من أصل 215)، إلا أن هذه المواد لم تتضمن أية إحالة على التنظيم؛

- لجنة ضبط الغاز والكهرباء ، هي الأخرى تبدو وأنها تتمتع باستقلالية معتبرة خاصة وأن المجالات التي تمت الإحالة فيها على التنظيم لا تشكل مسائل ذات أهمية كبيرة بالنسبة لاستقلاليتها ، فهي لا تؤثر لا على استقلاليتها الوظيفية ولا العضوية ،

وهي نفس الملاحظة بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات، مجلس النقد والقرض وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

- فيما يخص النظام الداخلي[1]، فقد تمت الإحالة على التنظيم بشأنها مرتين؛بخصوص سلطتي المناجم ومجلس المنافسة ، غير أن هذا لا يؤثر على استقلالية هاتين السلطتين ، خاصة وأن القانونين ينصان على صلاحياتهما في إعداده وهي نفس الملاحظة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

وأخيرا، يمكن القول إنه إذا كان معيار طريقة الإنشاء معيارا حاسما في تحديد درجة وحجم استقلالية هذه السلطات وكذا طبيعة تصور المشرع الجزائري حولها ، فإن طبيعة التكييف القانوني الممنوح لها هو الآخر يمكننا من استنباط عناصر مقاربة المشرع لهذه السلطات.

المطلب الثاني: تباين واختلاف التكييف القانوني

على غرار المشرع الفرنسي ، فإن المشرع الجزائري هو الآخر بقي مترددا تجاه مصطلح السلطات الإدارية المستقلة وذلك من خلال إعطاء تكييفات متباينة وغير متجانسة للطبيعة القانونية لهذه السلطات.

إذ أن هذا التردد القانوني جعل المشرع لا يعتمد تكييف السلطات الإدارية المستقلة إلا للبعض منها ، إضافة إلى الإجتهاد القضائي الذي ساهم في إرساء هذا التكييف بالنسبة للجنة المصرفية (فقرة أولى). في حين اعتمد المشرع بالنسبة للبعض الآخر منها تكييف " سلطات الضبط المستقلة "(فقرة ثانية) ، فيما اكتفى بتكييفات متباينة بالنسبة لبقية السلطات على غرار : الهيئة ، السلطة الإدارية والهيئة المستقلة (فقرة ثالثة). وهي كلها تكييفات تعكس طبيعة تردد المشرع وغياب رؤية متجانسة ومتكاملة لديه حول النظام القانوني الواجب إعطاؤه لهذه الهيئات الجديدة. ومن ثم عدم تشكيلها لفئة قانونية موحدة.

---

[1] انظر فيما يخص النظام الداخلي لسلطات الضبط الإقتصادي الصفحة 98.

الفقرة الأولى: بعض سلطات الضبط هي " سلطات إدارية مستقلة " بموجب تكييف قانوني وأخرى بموجب اجتهاد قضائي

إذا كان المشرع الجزائري قد استعمل مصطلح السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة تكييفه للطبيعة القانونية للمجلس الأعلى للإعلام لأول مرة سنة 1990 ، إلا أنه لم يستعمل هذا التكييف بعد إلغاء هذا المجلس إلا سنة 2001 ، وذلك في قانون المناجم بمناسبة إنشائه لوكالتين وطنيتين لتنظيم وضبط سوق المناجم.

تم تناول هاتين الوكالتين من قبل المشرع في الباب الرابع المعنون " أجهزة الدولة" المقسم إلى ثلاثة فصول:

- الإدارة والأجهزة المكلفة بالمناجم ؛
- الإدارة المكلف بالمناجم؛
- الأجهزة الأخرى للدولة.

لعل أو ما يوحي به هذا التقسيم الشكلي البسيط هو التوزيع الجديد للوظائف والأدوار خاصة بين الدولة كسلطة عمومية وهاتين الوكالتين (تحت عنوان الأجهزة الأخرى للدولة) كسلطتين لضبط الأنشط المنجمية.

إن تناول سلطات الضبط بهذه الطريقة- الأجهزة الأخرى للدولة - يعد في حقيقة الأمر تعريفا سلبيا ، إذ لم يتم تعريفهما إلا بالنسبة للدولة (الإدارة المركزية)، ومن ثم فإنه يحمل نوعا من الغموض إن لم نقل التبعية المبدئية للسلطات المركزية ذلك أنها لم تعرف إلا انطلاقا منها وبعدها مباشرة ،حتى وغن كانت هذه الأخيرة هي امتداد للدولة (لكن الدولة بمفهوم الشخص المعنوي العام ككل وليس السلطات المركزية كما هو الشأن هنا).

في ظل هذه الكيفية في التناول تأتي المادة (43) من قانون المناجم لتكييف هذه الأجهزة بأنها سلطات إدارية مستقلة.

صحيح أن المشرع اعتمد تكييف السلطة الإدارية المستقلة بالنسبة لوكالتي ضبط المناجم إلا أنه جاء بوضح لهذا التكييف مباشرة بعد ذلك من خلال نفس المادة (43)

في فقرتها الثالثة[1]، وهذا بنصها على استقلاليتها إزاء المتعاملين دون أية إشارة إلى استقلاليتها تجاه الحكومة، وهي ملاحظة واضحة حول طبيعة التصور الذي أراد المشرع تكريسه بالنسبة لهذه الهيئات. وهو ما يؤكده النص باللغة الفرنسية ،حيث يستعمل المشرع تكييف Autorité Administrative Autonome وليس Autorité Administrative Indépendante حسب التصور الفرنسي وهو ما يعطي فكرة حول طبيعة ومفهوم الإستقلالية المعترف بها لهذه السلطات.

بالإضافة إلى هاتين الوكالتين، فإن المشرع قد استعمل مصطلح السلطات الإدارية المستقلة لتكييف سلطة ضبط المياه[2].

تناول المشرع سلطة ضبط المياه في الباب الرابع المعنون "الأدوات المؤسساتية للتسيير المدمج للموارد المائية " وذلك في فصله الثالث تحت عنوان "الإطار المؤسساتي للتسيير المدمج للموارد المائية "، وهذا إلى جانب الفصلين الأول والثاني المتعلقين تباعا بكل من المخططات التوجيهية لتهيئة الموارد المائية و المخطط الوطني للماء.

لقد عالج المشرع سلطة ضبط المياه بصفة هامشية داخل هذا الإطار المؤسساتي ، إذ لم يخصص لها إلا مادة واحدة من ضمن العشر مواد التي تضمها هذا الباب مع الإحالة على التنظيم لتحديد صلاحياتها وكذا قواعد تنظيمها وعملها وهو ما يوحي بأهمية الأدوات المؤسساتية الأخرى على غرار المجلس الوطني الإستشاري للموارد المائية المنشأ بموجب المادة (62) من قانون المياه.

إن المادة (65) إضافة إلى تكريسها صراحة لمصطلح الضبط فإنها تستعمل تسمية سلطة الضبط للدلالة على الجهاز المكلف بضبط مهام الخدمات العمومية للمياه وهي سلطة إدارية مستقلة بموجب تكييف قانوني صريح.

---

[1] تنص المادة 43 من قانون المناجم على ما يلي :" تمارس مهام تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ورقابة المناجم من قبل أجهزة لها صفة سلطة إدارية مستقلة.تتمتع هذه الأجهزة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.تحدد مهام هذه الأجهزة وقوانينها الأساسية وقواعد تنظيمها وكيفيات تسيرها بموجب هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه- وتضمن لها قوانينها الأساسية الاستقلال المالي وكذا استقلاليتها لا سيما إزاء المتعاملين".

[2] وذلك من خلال المادة 65 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه السالف الذكر.

غير أن الإحالة شبه الكلية على التنظيم لتحديد صلاحياتها وقواعد عملها من شأنه أن يقلص من حجم هذه الإستقلالية المعترف بها صراحة .

وعموما ، يمكن تلخيص طريقة هاتين السلطتين حسب الجدول التالي:

التسمية	الشكل القانوني	إطار التناول القانوني	التكييف القانوني
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	وكالة	الأجهزة الأخرى للدولة	سلطة إدارية مستقلة Autorité Administrative Indépendante
الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية	وكالة	الأجهزة الأخرى للدولة	سلطة إدارية مستقلة Autorité Administrative Indépendante
سلطة ضبط المياه	سلطة	الإطار المؤسساتي للتسيير المدمج للمياه	سلطة إدارية مستقلة Autorité Administrative Indépendante

- جدول رقم(02) سلطات الضبط الإقتصادي المكيفة قانونيا بأنها سلطات إدارية مستقلة-

أما عن سلطات الضبط المكيفة بأنها سلطة إدارية مستقلة عن طريق اجتهاد قضائي فيتعلق الأمر باللجنة المصرفية. حيث رفض مجلس الدولة[1] اعتبار اللجنة المصرفية المنشأة بموجب المادة (143) من قانون النقد والقرض رقم 90-10 بمثابة جهة

[1] قرار مجلس الدولة المؤرخ في 08 ماي 2000 ، يونين بنك/ اللجنة المصرفية ، رقم2129.

قضائية إدارية متخصصة بل كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة وأن كل قراراتها ذات طابع إداري بما في ذلك تلك المتعلقة بممارسة سلطة التأديب كتوجيه الإنذارات والتوبيخات ، سحب الإعتماد ومنع بعض العمليات المصرفية.

قبل الفصل النهائي من طرف مجلس الدولة حول الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، فإن صمت القانون بشأن تكيفها القانوني قاد بالفقه إلى التساؤل حول طبيعتها القانونية الحقيقية وهو نقاش دائر حول مدى كونها سلطة إدارية أو هيئة قضائية خاصة.

يرى بعض الفقهاء ومن بينهم الأستاذ " ديب"[1] ، بالطابع القضائي لهذه اللجنة والتي تتمتع بازدواجية وظيفية ؛ فعندما تكون بصدد مراقبة البنوك والمؤسسات المالية تتصرف كسلطة إدارية، في حين تكون كهيئة قضائية بصدد مارستها لصلاحياتها التأديبية.

إن هذا التحليل قد استوحي من نظيره الفرنسي، أين كيفت اللجنة المصرفية صراحة من طرف المشرع على أنها هيئة قضائية عندما تكون بصدد ممارسة صلاحياتها القمعية.

لم يكتف المشرع بالنص على تكييف واحد بخصوص سلطات الضبط بل تعداه إلى تكييفات أخرى مغايرة ومتباينة على غرار تكييف " سلطات الضبط المستقلة ".

الفقرة الثانية: بعض السلطات هي " سلطات ضبط مستقلة "

نص المشرع على تكييف " سلطة الضبط المستقلة " بالنسبة لسلطتين فقط ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة انطلاقا من 2003 وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

في مجال البورصة، فإن المرسوم التشريعي رقم10-93 لم يقدم تكييفا واضحا للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد تناولها تحت عنوان جامد وغير قابل للإيحاء والتأويل من خلال الباب الثالث. إذ تنص المادة (20) من هذا النص على مايلي :"

[1]S.Dib,la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie,revue du conseil d"Etat, n°03,2003,p113.

تنشأ لجة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وتتكون من رئيس وستة أعضاء". إذا كانت هذه المادة لا تبدي أي تكييف قانوني بشأن هذه الهيئة، إلا أنه يمكن الرجوع إلى المادة (03) من النص والتي تكيفها على أنها سلطة سوق القيم المنقولة.

إن الاعتراف لهذه اللجنة بصفة السلطة يعني أنها ليست هيئة استشارية[1]خاصة وأن معظم صلاحياتها تمارس عن طريق قرارات تتميز بالصيغة التنفيذية وذلك عن طريق إصدار أنظمة (معايير قانونية عامة تصدر في الجريدة الرسمية) أو قرارات فردية تتخذ شكل اعتماد أو تأشيرة. لم يتم توضيح التكييف الحقيقي لهذه الهيئة إلا انطلاقا من تعديل2003، إذ كيفها المشرع على أنها سلطة ضبط مستقلة[2] ، رغم أن إطار تناولها القانوني داخل النص لم يتغير بل بقي على صيغة الجمود (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة).

إن هذا التكييف القانوني الجديد في القانون الجزائري، والذي ظهر لأول مرة سنة2000 بمناسبة تكييف المشرع للطبيعة القانونية لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية[3] يبقى يتسم بنوع من الغموض ذلك أنه لا يمكن من معرفة الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه السلطات.

يرى الأستاذ " زعيمية"[4] أن تكييف " سلطة الضبط المستقلة لا يمثل تكييفا حقيقيا، خاصة وأن الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات مختلفة ، فخلف الوظيفة دائما توجد جوانب مؤسساتية تحدد الطبيعة القانونية للهيئة.

هذا، ويمكن استخراج الطبيعة القانونية الحقيقية لهذين السلطتين انطلاقا من معيارين:

- **معيار مادي؛** يتعلق بطبيعة صلاحياتهما وهي مهام عادة ما تكون من اختصاص الإدارة العمومية (تنظيم السوق، حماية المنافسة، حماية المستهلك).

---

[1] وهذا رغم أن المادة 34 تنص على صلاحيات استشاريه هامة.

[2] تنص المادة 20 من القانون رقم03-04 على مايلي : " تنشأ سلطة ضبط مستقلة لتنظيم ومراقبة عمليات البورصة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي".

[3] تنص المادة 10 من القانون رقم 2000-03 على مايلي:" تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المال

[4].Zouaimaia, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, ed, HUOMA, Alger ,2005,p.

إن هذه المهام لا تتعلق إلا بتطبيق القانون في مجال خاص بالمرفق العام وهو نشاط يتطلب استعمال امتيازات السلطة العامة ومن ثم الطبيعة الإدارية لهاتين السلطتين.

- **معيار عضوي منازعاتي**؛ يتعلق بخضوع قراراتها الفردية والتنظيمية لرقابة القاضي الإداري.

وعليه، فإن هاتين السلطتين يمكن أن يكيفا على أنهما سلطتين إداريتين مستقلتين.

وعموما، يمكن تلخيص هذه السلطات المكيفة على أنها سلطات ضبط مستقلة على النحو التالي :

التسمية	الشكل القانوني	إطار التناول القانوني	التكييف القانوني
سلطة ضبط البريد والمواصلات	سلطة	مؤسسات البريد والمواصلات	سلطة ضبط مستقلة
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	لجنة	لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	سلطة ضبط مستقلة

- جدول رقم (03) السلطات المكيفة على أنها "سلطات ضبط مستقلة"-

كما نص المشرع على تكييفات قانونية أخرى متباينة من سلطة إلى أخرى بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض ، مجلس المنافسة ، لجنة ضبط الغاز والكهرباء وسلطة ضبط المحروقات.

الفقرة الثالثة : التكييفات القانونية الأخرى

إذا كان المشرع قد استعمل تكييف السلطات الإدارية المستقلة للدلالة على هيئتي ضبط المناجم وكذا سلطة ضبط المياه وتكييف " سلطات الضبط المستقلة " للدلالة على كل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، فإنه لم يعتمد هذه التكييفات بالنسبة للسلطات الأخرى، بل استعمل عدة تكييفات متباينة على النحو التالي:

بالنسبة لهيئات الضبط البنكي ، فإن القانون رقم 90-10 لا يبدي أي تكييف واضح بشأن مجلس النقد والقرض ، إذ تناوله المشرع في إطار الباب الثاني " إدارة ومراقبة البنك المركزي" من الكتاب الأول "هياكل البنك المركزي وتنظيم عملياته".

هذا ، وتفصل المادة (19) بين وظيفتين لمجلس ؛ كمجلس إدارة للبنك المركزي وكسلطة نقدية تصدر تنظيمات نقدية ومالية ومصرفية ، وهي مادة تكملها المادة(44) التي تكيف مجلس النقد والقرض بصفة غير صريحة على أنه سلطة نقدية[1].

على خلاف الهيئات السابقة له ، فإن مجلس النقد والقرض هو سلطة نظرا لكونه يتمتع بصلاحية إصدار قرارات تنفيذية تنشر في الجريدة الرسمية وهي قرارات تتخذ أحيانا شكل قرارات تنظيمية تطبق على كل الأشخاص المعنية بالوظيفة البنكية (خاصية العمومية والتجريد) و أحيانا تتخذ شكل قرارات فردية تمس أشخاصا محددة بذواتها.

أما فيما يتعلق بالطابع الإداري لهذه الهيئة ، فإن الصلاحيات التي أوكله أياها القانون كانت سابقا من صلي اختصاص الحكومة (الوزير المكلف بالمالية)، أين شهد القانون الجزائري على غرار نظيره الغربي تحويل صلاحيات الضبط من الهيئة التنفيذية إلى هيئات ضبط مستقلة. ومن جهة أخرى فإن قرارات هذا المجلس قابلة للطعن أمام القاضي الإداري على غرار السلطات الإدارية العادية[2].

---

[1] رغم تعديله مرتين ، سنة2001 وسنة 2003 إلا أن قانون النقد والقرض لم يحمل أي جديد بشأن التكييف القانوني لمجلس النقد والقرض.

[2] انظر فيما يخص منازعات هذه الهيئة الفصل الثاني من الباب الثاني.

أما في مجال المنافسة، فإن المادة (16) من الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة تعرف مجلس المنافسة على أنه هيئة تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي دون تحديد لطبيعة هذه الهيئة. غير أن تعديل 2003 جاء أكثر وضوحا بشأن الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة مع إضافة عناصر جديدة تتعلق بإلحاقه مباشرة برئيس الحكومة أي استبعاد تكييف السلطة الإدارية المستقلة.

هذا، وقد كيفته المادة(23) من هذا النص على أنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

قبل فصل المشرع بصفة نهائية بالطبيعة الإدارية لمجلس المنافسة، فإن صمت أمر 1995 عن الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه الهيئة قد أدى إلى ظهور نقاش حول طابعها الإداري أو القضائي؟.يرى البعض، أن مجلس المنافسة هيئة قضائية؛ ذلك أن قانون المنافسة تضمن الكثير من الأحكام التي توحي بأن المجلس له طبيعة قضائية تقربه أكثر فأكثر من الهيئات القضائية[1] على غرار :

- تركيبته البشرية والتي تضم(05) قضاة من المحكمة العليا إضافة إلى أن رئيسه قاض؛

- طبيعة الإجراءات المتبعة أمامه والتي لا تختلف عن تلك المتبعة أمام الجهات القضائية(التحقيق ، حقوق الدفاع ، مواجهة الخصوم ، علنية الجلسات)؛

- كون أن قراراته قابلة للإستئناف لدى المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية وقرار المجلس القضائي قابل للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا[2]؛

- إضافة إلى أن صلاحيات مجلس المنافسة هي صلاحيات قضائية كانت تمارس من قبل المحاكم في مجال الممارسات التجارية المنافية للمنافسة بموجب قانون الأسعار لسنة 1989 [3]

---

[1] محمد الشريف كتو ، حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة ، مجلة إدارة ،2002-01 ،ص.69.

[2] يلاحظ أن استخدام المشرع للفظ الطعن بالاستئناف يعطي انطباعا واضحا بأم مجلس المنافسة هو هيئة قضائية من الدرجة الأولى وأن ما يصدر عنه من قرارات إنما هي أحكام قضائية وليست قرارات إدارية.

[3] المادتين 66 و67 من القانون رقم 89-12 المؤرخ في 05 جانفي 1989 المتعلق بالأسعار ، ج ر 29.

إلا أن المشرع قد فصل صراحة انطلاقا من أمر2003 بتكييف مجلس المنافسة بأنه سلطة إدارية وهو ما يدل على استبعاد المشرع لإنشاء هيئة قضائية خاصة في القطاع الإقتصادي والمالي مع تبنيه لنموذج السلطات الإدارية المستقلة.

أما لجنة ضبط الغاز والكهرباء فهي سلطة الضبط الوحيدة التي تم تناولها تحت عنوان "الضبط " وذلك في الباب الثاني عشر من القانون رقم02-01، إذ تم تكييفها صراحة على أنها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية و الإستقلال المالي[1].

هذا ، وقد تم تعريفها في المادة الثانية المتعلقة بتحديد المفاهيم على أنها هيئة مكلفة بضمان احترام التنظيم التقني والإقتصادي والبيئي وحماية المستهلكين وشفافية إبرام الصفقات وعدم التمييز بين المتعاملين.

على خلاف سلطات الضبط الأخرى ، تنفرد سلطة ضبط المحروقات بالخروج عن القاعدة نظرا لأن القانون يسقط عنها الطابع الإداري[2] ويضفي عليها الطابع التجاري[3].أما عن تكييفه القانوني ، فإن المادة (12) ستعمل لفظ " سلطة ضبط المحروقات" وهي وكالة وطنية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي ومن ثم يمكن تكييفها على أنها سلطة ضبط ذات طابع تجاري واقتصادي.

وأخيرا ، يمكن تلخيص طبيعة التكييف القانوني لهذه السلطات على النحو التالي :

التسمية	الشكل القانوني	إطار التناول القانوني	التكييف القانوني
مجلس النقد والقرض	مجلس	إدارة ومراقبة البنك المركزي	سلطة إدارية نقدية
مجلس المنافسة	مجلس	مجلس المنافسة	سلطة إدارية
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	لجنة	الضبط	هيئة مستقلة

[1] المادة112 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر

[2] تنص الفقرة الرابعة من المادة12 من قانون المحروقات على ما يلي:" لا تخضع وكالتا المحروقات للواعد المطبقة على الإدارة لاسيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بها".

[3] تنص الفقرة الثامنة من نفس المادة على أن الوكالتان تخضعان للقواعد التجارية في علاقاتهما مع الغير".

سلطة ضبط المحروقات	وكالة	أحكام عامة وتعاريف	وكالة وطنية مستقلة

- جدول رقم(04) التكييفات القانونية الأخرى لسلطات الضبط -

بالإضافة إلى معيار التكييف القانوني ، يمكن الاعتماد على معيار آخر يتعلق بالشخصية المعنوية في رسم معالم مقاربة المشرع الجزائري لهذه السلطات.

المطلب الثالث : الإعتراف بالشخصية المعنوية خاصية في القانون الجزائري

على خلاف القانون الفرنسي ، فقد اعترف المشرع الجزائري انطلاقا من سنة 2000 بالشخصية المعنوية للسلطات الضبط الإقتصادي (الفقرة الأولى)، وبذلك يكون قد أعطى لهذه الهيئات تصورا ومفهوما مغايرا لنظيره الفرنسي الذي تكمن أصالته في عدم تمتع هذه السلطات بالشخصية القانونية ، ذلك أنها فئة جديدة ومميزة حاملة لخصائص تختص بها لذاتها دون باقي الأشكال القانونية الأخرى في الجهاز الإداري للدولة.

إن هذا التحول في موقف المشرع الجزائري بعد سنة 2000 جدير بالتساؤل والبحث خاصة وأنه تم إنشاء أربع سلطات ضبط قبل هذا التاريخ دون الإعتراف لها بالشخصية القانونية، ألا يعد هذا رغبة في تضييق مفهوم الإستقلالية لهذه السلطات(فقرة ثانية) أو تعزيز لاستقلاليتها أم مجرد خروج فضولي عن فحوى التصور الفرنسي؟

الفقرة الأولى: الاعتراف بالشخصية المعنوية

إن مفهوم الإستقلالية بالمعنى القانوني ، يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأية رقابة سلمية أو وصائية كانت. وهذا بغض النظر إن كانت هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية أم لا، باعتبار أن هذا العنصر ليس معيارا محددا في قياس درجة استقلاليتها.

في هذا الصدد يتفق الفقه وخاصة الفرنسي منه انطلاقا من تعريف مصطلح السلطات الإدارية المستقلة على عدم تمتعها بالشخصية المعنوية.فعند اقتراحه للمعايير لهذا المصطلح يجعل الأستاذ Collet[1] من هذا العنصر المعيار المعرف الأول قائلا les autorités administratives indépendantes de sont des ": organismes administratifs spécialisés de l'Etat,dépourvus de la personnalité morale ". بالإضافة إلى الفقه ، فإن قاموس القانون الإداري[2] هو الآخر يعرف هاته السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية القانونية" les autorités administratives indépendantes ce sont des .organismes publics non dotés de la personnalité juridique…"

على غرار التصور الفرنسي[3]، لم يخرج المشرع الجزائري عن هذا المبدأ بالنسبة لسلطات الضبط التي تم إنشاؤها قبل سنة2000 ويتعلق الأمر تباعا بكل من مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وكذا بالنسبة لمجلس المنافسة. أما انطلاقا من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية عرف القانون الجزائري منحى آخرا وذلك باعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة انطلاقا من هذا التاريخ إضافة إلى بعض السلطات المنشأة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها المنشئة.

وعلى هذا الأساس جاءت كل النصوص المنشئة مكرسة للشخصية المعنوية لهذه السلطات انطلاقا من تعريفها وتكييفها القانوني.

---

[1]M.Collet, op cit, p15.
[2]Dictionnaire de droit administratif, op cit, p37.
[3] باستثناء سلطة الأسواق المالية وهي سلطة جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية.

بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، نصت المادة (10) من القانون رقم 2000-03 على ما يلي :" تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي"، وهو نفس المعطى بالنسبة لوكالتي المناجم ، إذ تنص المادة(43) من القانون رقم 01-10 في فقرتها الثانية على أن هذه الأجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

بالإضافة إلى ذلك ، فإن لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي الأخرى اعترف لها القانون بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي من خلال المادة(112) من القانون رقم 02-01 .

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أضفى الشخصية المعنوية على بعض السلطات المنشأة من قبل وذلك عند تعديله للنصوص المتعلقة بها، ويتعلق الأمر هنا بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة سنة2003.

إذ ، وعى خلاف المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، تنص نفس المادة من القانون رقم 03-04 المعدل له على إنشاء سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة، فإن المادة (23) من أمر 2003 هي الأخرى على عكس المادة (16) من أمر1995 والتي لم تعترف إلا بالاستقلالية الإدارية والمالية، أضفت عليه الشخصية القانونية والاستقلال المالي.

أما في مجال المحروقات، فقد اعترفت المادة(12) من قانون المحروقات بتمتع سلطة ضبط المحروقات بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

هذا، ويبقى الغموض يدور حول كل من سلطتي ضبط النقل وضبط المياه واللتين لا يعترف لهما النص المنشئ بالشخصية القانونية والاستقلال المالي خاصة وأنهما أحالا على التنظيم لتحديد صلاحيتهما وقواعد تنظيمهما، فهل سيعترف لهما التنظيم بذلك ؟

يرى الأستاذ " زعيمية" ، أنه عندما يعترف المشرع بالشخصية القانونية لهيئة ما فإن الفقه يمكن أن يفهم هذه المبادرة عادة على أنها تتضمن امتيازين على الأقل :

- من الناحية الوظيفية؛ تصبح السلطة الإدارية تتمتع بنوع من الحرية سواء بالنسبة للتوظيف أو بالنسبة لتخصيص مواردها .

- من جهة أخرى ، فإن منح الشخصية القانونية يجعل من السلطة الإدارية مسؤولة عن أعمالها.

وأخيرا، يمكن تلخيص اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط حسب الجدول التالي:

سلطة الضبط	الشخصية القانونية
مجلس النقد والقرض	لا
اللجنة المصرفية	لا
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	نعم
مجلس المنافسة	نعم
سلطة ضبط البريد والمواصلات	نعم
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	نعم
وكالتي المناجم	نعم
سلطة ضبط المحروقات	نعم
سلطة ضبط النقل	لا
سلطة ضبط المياه	لا

- جدول رقم (05) الشخصية المعنوية لسلطات الضبط-

إذا كان هذا الاعتراف خاصية في القانون الجزائري فهل يهدف إلى غائية معينة تحكم طبيعة تصور المشرع لهذه السلطات ؟

الفقرة الثانية : تضييق مفهوم الاستقلالية وإعطائه محتوى خاصا

يبدو وأن المشرع الجزائري باعترافه بالشخصية القانونية لسلطات الضبط لم يرد الخروج عن التصور الفرنسي لمفهوم الاستقلالية فحسب، بل أن ذلك لم يكن إلا رغبة في تكريس مفهوما آخرا لهذه الاستقلالية. وهو ما يؤكده الأستاذ " خلوفي"[1] قائلا: "إن إدخال عنصر الإعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الهيئات انطلاقا من سنة 2000 من شأنه أن يعيد مراجعة مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في حد ذاته".

وعليه ، يمكن القول ن إن مفهوم الإستقلالية التي أراد المشرع الجزائري تكريسها بالنسبة لهذه السلطات لا يمكن أن تخرج عن مفهومAutonomie وليس Indépendance خاصة وأن بعض هذه السلطات التي كيفن على أنها سلطات إدارية مستقلة جاءت في النص الفرنسي على أنهاAutonomes وليس Indépendantes وهو ما يعكس بوضوح طبيعة التصور الجزائري[2]، أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد خلط مصطلحاتي ؟

إن طبيعة الاستقلالية بمفهوم Autonomie يعود بنا إلى نظرية الهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية لمعنوية وتستفيد من نوع من الاستقلالية ، لكنها تبقى استقلالية نسبية ، إذ تبقى دائما محدودة بهذا المفهوم ولا يمكن أبدا أن تتعداها إلى استقلالية تامة بمفهوم Indépendance خاصة وأنها تخضع لرقابة وصائية.

وعليه ، فإذا كان مفهوم الإستقلالية المراد تكريسه بالنسبة لهذه السلطات في القانون الجزائري هو بالمفهوم الكلاسيكي لنظرية الهيئات العمومية، فإن روح مفهوم السلطات الإدارية المستقلة يفقد معناه، خاصة وأن أصالة هذه السلطات تتمثل في كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

---

[1] R. Khelloufi, Op cit , p 44

[2] تجدر الإشارة إلى أن تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها يتبنى التصور الفرنسي أي بمفهوم Autorités de régulation indépendantes ، انظر تقرير ميسوم سبيح ، ص 114

وأخيرا ، يبقى أن هذا الإعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط يطرح قضية تشكيكية تتعلق بتكييف مكانة هذه السلطات بالنسبة لنظرية الأشخاص العمومية[1]. إذ أن القانون الإداري الكلاسيكي عادة ما يدرس الأشخاص العمومية على أنها الدولة ، الجماعات المحلية والهيئات العمومية ، ومن هنا تطرح صعوبة تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الفئة، إلا إذا سلمنا بأن الأمر يتعلق بفئة قانونية خاصة sui generis لها طبيعة مميزة وتمثل خصائص قانونية خاصة[2].

[1] خصوصا وأن المادة 49 من القانون المدني تحصر الأشخاص الاعتبارية العامة في :
- الدولة، الولاية والبلدية؛
- المؤسسات والدواوين العامة ضمن الشروط التي يقررها القانون.

[2] R. Zouaimaia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op cit ,p27.

من خلال معالجة عناصر الطبيعة القانونية لسلطات الضبط في القانون الجزائري ، يمكن ملاحظة عدم التجانس الواضح في القواعد التي تحكم الطبيعة القانونية لمعظم هذه السلطات، فرغم اشتراكها في الطابع الإداري على غرار القانون الفرنسي ، إلا أن المعالجة القانونية من قبل المشرع لهذه السلطات تطرح تصورا مغايرا لنظيره الفرنسي وذلك من خلال العناصر التالية :

أولا : من حيث طريقة الإنشاء ، ورغم تغليب الطبيعة التشريعية على جل النصوص المنشئة لهذه السلطات ، إلا أن المشرع عمد إلى إتباع طرق جديدة في الإنشاء على غرار الإنشاء بواسطة قانون المالية ثم الإحالة على التنظيم لتحديد صلاحيات ونظام عمل بعض هذه السلطات وهي طريقة إنشاء لا تخدم استقلالية هذه السلطات ذلك أنها تتنافى والغرض من إنشائها.

ثانيا : العنصر الثاني المتعلق بعدم تشكيل سلطات الضبط لفئة قانونية موحدة ومتجانسة والمنافي للتصور الفرنسي هو استثناء سلطة ضبط المحروقات من الطابع الإداري وإضفاء الطابع التجاري والاقتصادي على طبيعتها القانونية ، وهو تصور يوسع من مفهوم الصور الجزائري لسلطات الضبط وعدم اقتصاره على سلطات إدارية مستقلة كما هو الحال في القانون الفرنسي.

ثالثا: من حيث الاعتراف بالشخصية المعنوية، انفرد المشرع الجزائري مقارنة بنظيره الفرنسي بإضفاء الشخصية المعنوية على جل سلطات الضبط. وهو ما من شأنه مبدئيا تعزيز استقلالية هذه السلطات خصوصا المالية منها وكذا مركزها بالنسبة للسلطات المركزية. لكنه في المقابل يمكن أن يؤدي إلى إعادة تكريس تصور الهيئات العمومية الكلاسيكية بالنسبة لهذه السلطات. خصوصا وأن هذا المعيار في القانون الفرنسي لا يشكل عنصرا محددا في استقلالية هذه السلطات.

إن هذه الخصوصية في المعالجة وإن كانت تخرج عن التصور الفرنسي من حيث المحتوى إلا أنها لا يمكن أن تخرج عن النموذج الفرنسي من حيث المبدأ العام والمتعلق بتبني وتقليد نموذج السلطات الإدارية المستقلة ونقل أغلب أحكام التشريع الفرنسي في هذا المجال ، حتى وإن أمكن وصف هذه المعالجة بالخاصة فإن خصوصيتها تبقى سلبية وهو ما يتكرس من خلال مفهوم الاستقلالية المراد إعطاؤه لهذه السلطات.

الفصل الثاني: نسبية الأنظمة القانونية لاستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

تكمن أصالة النظام القانوني لسلطات الضبط الإقتصادي في استقلالها عضويا ووظيفيا عن السلطة التنفيذية قصد التوافق مع غائية تواجدها ، حيث تتمثل المزايا المنتظرة من نموذج الضبط المستقل في وضع عملية الضبط في منأى عن تدخل الدائرة السياسية والإدارية. فالاستقلالية من شأنها حماية سلطات الضبط من تأثير المصالح الخارجية، كما من شأنها تحسين الشفافية والخبرة[1].

وقصد بحث استقلالية هذه السلطات[2]، سنسعى إلى تكوين مقاربة تحليلية لكل من إطاريها التنظيمي والوظيفي.

وعليه ؛ سنتطرق في (مبحث أول) إلى تحليل عناصر الإطار التنظيمي العضوي لهذه السلطات من خلال معالجة القواعد المتعلقة بتركيبتها البشرية ومدى توفرها على ضمانات قانونية وآليات حمائية تكفل استقلاليتها.

أما في (مبحث ثان)، فسنحاول تسليط الضوء على الجوانب الوظيفية التي تحكم سير وعمل هذه السلطات، ومدى تعبير هذا الإطار الوظيفي عن استقلالية حقيقية من شأنها الاستجابة لمتطلبات مهامها.

المبحث الأول: على مستوى الإطار العضوي

من الناحية العضوية ، توجد عدة عناصر بإمكانها المساهمة في استقلالية سلطات الضبط وهي : التركيبة ، طريقة التعيين ، القواعد المتعلقة بالعهدة وقواعد التنافي.

غير أنه وبعيدا عن الإقرار المبدئي لهذه العناصر من قبل المشرع ، فإن إشكالية الإستقلال العضوي تبدو أكثر تعقيدا؛ فمثلا ، بالنسبة للتركيبة ، كيف يجب أن تكون طبيعتها كميا ونوعيا قصد تلبية متطلبات الكفاءة ، التعدد ، الموضوعية والحياد ؟

[1]OCDE politique de régulation dans les pays de l'OCDE, de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation, OCDE, 2002,p100.

[2] انظر بهذا الخصوص S. Slimani, l'indépendance des autorités de régulation en débat, El watan, 18 avril2006.

وهو نفس الشيء بالنسبة لمضمون قواعد التنافي ؟ أو بالنسبة لمدة العهدة ومدى طولها أو قصرها ؟

وقصد الإجابة على هذه الأسئلة الفرعية لإشكالية الإستقلال العضوي لسلطات الضبط ، سنعالج في (مطلب أول) الطبيعة الكمية والنوعية للتركيبة البشرية لهذه السلطات. أما في (مطلب ثان) ، سنتطرق إلى طريقة تعيين الأعضاء وفي (مطلب ثالث) سنتطرق إلى تحليل النظام القانوني للأعضاء ومدى توفره على ضمانات استقلال حقيقية. وأخيرا ، سنخلص في (مطلب رابع) إلى تقدير حجم ومدى الإستقلالية العضوية لهذه السلطات.

المطلب الأول : من حيث التركيبة البشرية

تعد التركيبة البشرية لسلطات الضبط معيارا حاسما في معرفة درجة الإستقلال العضوي لهذه الهيئات.فإذا كان مبدأ الجماعية Collégialité يحكم النظام القانوني لهذه السلطات ومن شأنه أن يخدم استقلاليتها من خلال تركيبة جماعية (فقرة أولى) تضمن حلولا وقرارات توافقية، فإنه لا يمكن في المقابل الاكتفاء بهذا المبدأ، بل ضرورة إعطائه محتوى فعليا ، وذلك بإيجاد صيغة تركيبية متوازنة تضمن تمثيل مختلف الجهات المهنية ذات الصلة بالقطاع المضبوط (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى :هيئات ذات تركيبة جماعية

تتميز التركيبة البشرية لسلطات الضبط بطابعها الجماعي التعددي، وهذا على غرار كل من الإدارة الإستشارية وإدارة المهام، والتي تشكل نمط جديد في الإدارة يخرج عن الأشكال الإدارية التقليدي ، والتي تتميز عادة بتكريسها لنظرية التنظيم الإداري البيروقراطي الفيبيري[1].

---

[1] تتميز خصائص هذه النظرية بما يلي : وجود تنظيم مغلق ، مركزية القرار ، الخضوع للسلطة السلمية ، الرسمية والجمود و غياب قنوات اتصال غير رسمية.

إن ظهور هذه الأشكال الإدارية الجديدة مرده إلى عجز الإدارة الكلاسيكية عن تحقيق متطلبات الحياد والشفافية والتخصص، إضافة إلى عاملي الكفاءة والمرونة الذي تتمتع بها الإدارة الجماعية.

ومن ثم يمكن القول إن السلطات الإدارية المستقلة هي صيغة جديدة لممارسة السلطة تكرس حكم الحكماء بعد حكم القضاة[1].

هذا ، ويتميز النموذج الفرنسي بأصالته في هذا المجال ، إذ يكرس مبدأ الجماعية بالنسبة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة ، على خلاف النموذج البريطاني المتميز بطابعه الفردي وهذا ، باستثناء كل من وسيط الجمهورية ، وسيط السينما وحامي الأطفال وهي كلها هيئات فردية تتلخص في شخص واحد.

لقد كانت مسألة فردية أو جماعية سلطات الضبط موضوع نقاش في التجارب الأجنبية ؛فإذا كان الضابط الفردي يتخذ قراراته بصورة أسرع وأسهل ، فإن نظام الجماعية يأخذ بعين الإعتبار اختلاف المصالح والآراء، وهو ما قد يعطل عملية اتخاذ القرار. ومن ثم فقد أفضت التجارب الأجنبية إلى اقتراح حلا وسيطا: سلطة ضبط جماعية مع ترجيح صوت الرئيس[2].

أما عن عدد أعضاء هذه السلطات فيتراوح في القانون الفرنسي مابين (03) أعضاء كحد أدنى بالنسبة للجنة الأمنية و(21)عضوا ، كحد أقصى بالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء لنشريات وكالات الصحافة. وقد كان العدد الأول بسبب مقتضيات السرية فيما كان العدد الثاني من أجل الاستجابة لمقتضيات التعددية.

ومن جهته، فإن المشرع الجزائري، وعلى غرار نظيره الفرنسي قد كرس مبدأ الجماعية بالنسبة لهذه السلطات. وهذا منذ إنشائه للسلطة الإدارية المستقلة الأولى علم

[1] J-M. Guédon ,"l'idée d'un gouvernement des sages après celle d'un gouvernement des juges se profile alors", op cit , p08.

[2]Commissariat Général du plan, services publics en réseaux ; perspectives de concurrence et nouvelles régulations, avril 2000, p219.

1990 . إذ نص قانون الإعلام[1] على أن التركيبة البشرية للمجلس الأعلى للإعلام تحتوي على(12) عضوا يمثلون جهات مهنية وتمثيلية وطنية.

هذا ، ويتراوح عدد أعضاء سلطات الضبط الإقتصادي بين (04) كحد أدنى بالنسبة للجنة الوطنية لضبط الغاز والكهرباء و(09) كحد أقصى بالنسبة لمجلس المنافسة بعد أن كان(12) عضوا سنة 1995 . وهذا حسب الجدول التالي :

سلطة الضبط	عدد الأعضاء
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	04
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	05
الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية	05
اللجنة المصرفية	05-1990
	06-2003
سلطة ضبط المحروقات	06
سلطة ضبط البريد والمواصلات	07
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	07
مجلس النقد والقرض	07-1990
	10-2001
	09-2003
مجلس المنافسة	12-1995
	09-2003

- جدول رقم (06) عدد أعضاء سلطات الضبط-

[1] المادة 72 من القانون رقم 90-07 السالف الذكر

أول ما يمكن ملاحظته انطلاقا من هذا الجدول هو تغير تركيبة مجلس النقد والقرض ثلاث مرات، وانتقالها من(07) أعضاء سنة 1990 إلى (09)أعضاء سنة 2003 مرورا ب (10)أعضاء سنة 2001 وهذا بمناسبة تعديل قانون النقد والقرض. وهي نفس الملاحظة بالنسبة لمجلس المنافسة بتخفيض عدد أعضائه من(12) عضوا سنة 1995 إلى (09) أعضاء سنة 2003.وهو ما يكرس غياب رؤية واضحة لدى المشرع حول تركيبة هذه السلطات، إضافة إلى عامل التردد الذي لطالما طبع موقفه منها.وهذا بخلاف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي شهدت استقرار تركيبتها البشرية رغم تعديل النص المتعلق بها سنة2003.

أما اللجنة المصرفية، فقد شهدت هي الأخرى الانتقال من (05) أعضاء سنة 1990إلى (06) أعضاء سنة 2003، ولم يتم تعديل تركيبتها سنة 2001 بمناسبة تعديل قانون النقد والقرض، ذلك أن هذا التعديل لم يمس إلا مجلس النقد والقرض.

ثاني ملاحظة تتعلق بالمتوسط العام لأعضاء سلطات الضبط الاقتصادي والذي يدور حول 6,5 عضوا لكل سلطة ، وهو معدل مقبول عموما ويمكن أن يخدم مبدأ استقلالية هذه السلطات.

غير أنه من الظاهر أن تركيبة معظم هذه السلطات لا تخضع لأي معيار يتعلق بحجم وطبيعة صلاحياتها. فمثلا نلاحظ أن لجنة ضبط الغاز والكهرباء لا تضم إلا(04) أعضاء في حين أن صلاحياتها متعددة وواسعة[1]، وهذا في نفس الوقت الذي يتألف فيه مجلس النقد والقرض من (09) أعضاء في حين أنه يتمتع بصلاحيات متواضعة.

الملاحظة الثالثة تتعلق بمجلس المنافسة، إذ يتمتع هذا الأخير بحد أقصى من عدد الأعضاء والذي وصل (12) عضوا. ويمكن إرجاع هذا الأمر أساسا إلى طبيعة صلاحيات مجلس المنافسة ومحتوى صلاحياته؛ إذ تعد هذه الهيئة سلطة الضبط

[1] انظر المادة115 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر ، والتي تحصر 35 مهمة تفصيلية لهذه اللجنة.

الأفقية العليا على المستوى الوطني، وذلك بالنظر إلى مدى صلاحياته والتي تشمل كل القطاعات بما فيها تلك التي عرفت إنشاء سلطات ضبط قطاعية[1].

فإذا كانت هذه السلطات تختص بالتنظيم المسبق للمنافسة (تنظيم ورقابة الدخول التنافسي والشفاف للسوق)، فإن مجلس المنافسة يضطلع بوظيفة الرقابة اللاحقة للمنافسة، وذلك من خلال اختصاصات جد واسعة[2]، تتطلب من دون شك تركيبة أكبر نسبيا من تركيبة هيئات الضبط القطاعية.

إذا كان الاعتراف بمبدأ جماعية سلطات الضبط يشكل ضمانة مبدئية لاستقلاليتها العضوية ، فإن هذه الضمانة لا يمكن أن تأخذ أثرا فعليا إلا إذا سمحت هذه الجماعية بوجود تركيبة تمثيلية تعددية بشكل يضمن تمثيل كل الجهات المعنية.

الفقرة الثانية : طبيعة المحتوى النوعي لهذه التركيبة

إن البحث عن التعددية في التركيبة من أجل ضمان آراء وأفكار مختلفة وكذا البحث عن حلول متوازنة وتوافقية قاد المشرع إلى مضاعفة عدد الأعضاء[3] ، بشكل يتيح توسيع هذه التعددي لتشمل كل من القضاة ، الخبراء ، ممثلي الهيئات المهنية الوطنية والأساتذة.

وعليه ، فإن إشراك الحد الأقصى من الجهات والأطراف المختلفة والفاعلة في القطاع في تركيبة هذه السلطات يمكن أن يعطيها مشروعية ديمقراطية غير مباشرة، خاصة وأن وجدها غير مكرس دستوريا ، وهي مشروعية تستمد من القدرة الخبراتية لأعضائها وكذا من عامل تمثيل كل المعنيين(خبراء ، مهنيين ومستهلكين،...).

[1] انظر فما يخص علاقة مجلس المنافسة بسلطات الضبط القطاعية الصفحة 140 .

[2] انظر فيما يخص صلاحيات مجلس المنافسة الفصل الأول من الأمر رقم 95-06 السالف الذكر والفصل الثاني من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر كذلك.

[3] J-M. Guédon , op cit , p69

لقد كرس هذا الطابع التعددي في القانون الفرنسي انطلاقا من إنشاء أول سلطة إدارية مستقلة ، إذ تتشكل تركيبة اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات من (15) عضوا

موزعين على الشكل التالي :

- عضوين منتخبين من طرف الجمعية الوطنية؛
- عضوين منتخبين من طرف مجلس الشيوخ؛
- عضوين يمثلان محكمة النقض؛
- عضوين يمثلان مجلس الدولة؛
- عضوين يمثلان مجلس المحاسبة؛
- عضوين مؤهلين نظرا لمعرفتهم بتطبيقات الإعلام الآلي؛
- 03 أعضاء يعينون نظرا لكفاءتهم.

أما بخصوص القانون الجزائري، فقد شهد استلهام التجربة الفرنسية بالنسبة للمجلس الأعلى للإعلام، حيث تتوزع تركيبته بين ممثلين لرئيس الجمهورية ، ممثلين للمجلس الشعبي الوطني وممثلين عن محترفي وقدماء قطاع الصحافة. وهي تركيبة تبدو متوازنة إلى حد ما خاصة وأنها تغلب عدد أعضاء القطاع المهني (15 عضوا منتخبا من قدماء الصحافيين).

أما بشأن سلطات الضبط الاقتصادي، فيمكن تفصيل تركيبتها على النحو التالي:

سلطة الضبط	عدد الأعضاء	القضاة	موظفين سامين	شخصيات كفأة	مهنيي القطاع	أساتذة	هيئات مهنية	عدم تحديد
مجلس النقد والقرض	09	/	03	02	/	/	/	04
اللجنة المصرفية	06	02	/	03	/	/	/	01
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	07	01	/	/	01	01	01	03
مجلس المنافسة	09	02	/	07	/	/	/	/
سلطة ضبط البريد والمواصلات	07	/	/	/	/	/	/	07
وكالتي المناجم	05	/	/	/	/	/	/	05
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	04	/	/	/	/	/	/	04
سلطة ضبط المحروقات	06	/	/	/	/	/	/	06

- جدول رقم (07) تركيبة سلطات الضبط-

من خلال الجدول السابق ، نلاحظ الاختلاف الواضح في طبيعة المحتوى النوعي لتركيبة سلطات الضبط ، وهو عنصر آخر يكرس اختلاف أنظمتها القانونية وبالتالي عدم تجانسها كفئة قانونية موحدة.

إضافة إلى ذلك ، فإن المشرع لم يحدد تركيبة كل من سلطتي ضبط المياه وضبط النقل من خلال النص المنشئ لهما بل أحال على التنظيم لتحديد ذلك ، وهو م قد يمثل إصابة لمبدأ استقلالية هاتين السلطتين.

ومن جهة أخرى ، فإن المشرع لم يحدد طبيعة تركيبة وشوط تعيين أعضاء أربع سلطات ، وهذا انطلاقا من سنة 2000 بمناسبة إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية[1] ، إضافة إلى كل من لجنة ضبط الغاز والكهرباء[2] ، سلطتي المناجم[3] وسلطة ضبط المحروقات[4].

إن عدم التحديد هذا ، لا يخدم استقلالية هذه السلطات ، ذلك أن المشرع يكون قد ترك السلطة لتقديرية واسعة أمام السلطة صاحبة التعيين وهو ما قد يستبعد معايير الكفاءة والتخصص لصالح معايير الخضوع والإنتماء.

أما بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى، والتي يبدو وأن المشرع قد حدد طبيعة تركيبتها ، إلا أن هذا التحديد ليس كليا ؛ فمن أصل (09) بالنسبة لمجلس النقد والقرض لم يتم تحددي طبيعة سوى(05)أعضاء ، في حين أن اللجنة المصرفية عرفت تحديد (05)أعضاء من أصل (06) . فيما لم يتم تحديد طبيعة سوى (04) أعضاء من أصل (07) بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

هذا ، وينفرد مجلس المنافسة بكونه سلطة الضبط الوحيدة التي تم بشأنها تحديد طبيعة تركيبتها البشرية كليا[5].

أما بشأن تمثيل مختلف الجهات داخل تركيبة سلطات الضبط فيمكن ملاحظة مايلي :

---

[1] المادة 15 من القانون رقم 2000-03 السالف الذكر.
[2] المادة117 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر.
[3] المادة 48 من القانون رقم 01-10 السالف الذكر.
[4] المادة 48 من القانون رقم 01-10 السالف الذكر.
[5] المادة 24 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

* **بخصوص القضاة** : هناك ثلاث سلطات فقط تضم في تشكيلتها قضاة ويتعلق الأمر بكل من اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة.

إن إشراك القضاة في تركيبة هذه السلطات غالبا ما أدى بالفقه إلى تكييفها بالهيئات القضائية ، خاصة فيما يتعلق بمجلس المنافسة واللجنة المصرفية، بخلاف لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة والتي لا تضم إلا قاضيا واحدا.

هذا ، وتتألف اللجنة المصرفية من قاضيين (02) من أصل (05) أعضاء سنة 1990 ، أي أن نصف تركيبتها قضاة ، فيما رجحت هذه التركيبة في تعديل 2003 لصالح الشخصيات الكفأة في المجال المصرفي بإضافة عضو واحد.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة ، فقد غلب عليه الطابع القضائي في النص الأول لسنة 1995 ، إذ يتألف من (05) قضاة من أصل (12) عضوا ، وهي تركيبة قلصت في تعديل 2003 إلى قاضين (02) من أصل (09) أعضاء خاصة مع توضيح المشرع لطبيعة التكييف القانوني الحقيقي لهذه الهيئة والتأكيد بأنها هيئة إدارية وليست قضائية.

* **بخصوص الموظفين السامين** :لم تعرف هذه الصيغة إلا بالنسبة لتركيبة مجلس النقد والقرض والذي يضم 03 موظفين سامين نظرا لكفاءتهم في المجال الإقتصادي والمالي[1].

* **بخصوص الشخصيات الكفأة** : ينفرد مجلس المنافسة بكونه سلطة الضبط الوحيدة التي شهدت إشراك أكبر عدد من الأعضاء الأكفاء في تركيبته ؛ فمن أصل(09) أعضاء ، يضم (07) شخصيات من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية ، الاقتصادية أو في مجال المنافسة ، التوزيع والاستهلاك. وهو توسيع لهذه الفئة ، إذ لم تضم تركيبة1995 إلا (03) منها من أصل (12) عضوا.

[1] المادة 32 من القانون رقم 90-10 والمادة 58 من الأمر رقم 03-11 السالفين الذكر.

هذا ، فيما عرف مجلس النقد والقرض إشراك (05) أعضاء من أصل (09) ، فيما عرفت اللجنة المصرفية إشراك (03) شخصيات كفأة من أصل (06) أعضاء.

* **بخصوص مهنيي القطاع** : رغم أهميتها ، لم تمثل هذه الفئة إلا بعضو واحد في سلطة واحدة ، ويتعلق الأمر بعضو يختار من بين المسؤولين على الأشخاص المعنوية المصدرة للقيم المنقولة في لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

* **بخصوص الأساتذة** : لم تعرف هذه الفئة إشراكها في تركيبة سلطات الضبط إلا بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، والتي تضم أستاذا يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي.

* **بخصوص الهيئات المهنية الوطنية**:لم تكرس هذه الصيغة إلا بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، والتي تضم عضوا تقترحه الهيئة الوطنية للمحاسبين الخبراء، محافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.

* **وأخيرا، بالنسبة لجمعيات المستهلكين**؛ نلاحظ الإغفال التام والمطلق من قبل المشرع لهذه الفئة، في نظام اقتصادي ليبرالي أين تلعب جمعيات المستهلكين دورا هاما في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي وحماية المستهلك.

على ضوء ما سبق ، يمكن ملاحظة أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة هي سلطة الضبط الوحيدة التي تتمتع بتركيبة تعددية متوازنة ، إذ تضم قضاة ، مهنيي القطاع ، أساتذة ، وممثلين عن هيئة مهنية وطنية.

إن عدم ربط تعيين معظم أعضاء سلطات الضبط بمعايير الكفاءة، الخبرة والتمثيل المهني لا يخدم الاستقلالية العضوية لهذه السلطات. إذ أن العبارات العامة والفضفاضة للنصوص عادة ما تترك سلطة تقديرية واسعة للجهة صاحبة التعين وهو ما لا يدعم استقلالية هذه السلطات.

إضافة إلى معيار تكوين التركيبة البشرية ، فإن طريقة تعيين هذه التركيبة تشكل هي الأخرى معيارا حاسما في تقدير الاستقلالية العضوية لهذه السلطات.

المطلب الثاني: من حيث طريقة تعيين الأعضاء

إن ضمان أصالة النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة ى بد وأن يمر عضويا بضمان توازن التركيبة البشرية لهذه السلطات. ويمكن للمشرع عادة استعمال آليات مختلفة في ذلك ، كتنويع التركيبة إضافة إلى تنويع جهات التعيين بما يكفل تعدديتها وتوازنها.

هذا ، ويعرف النموذج الفرنسي لهذه السلطات إشراك هيئات مختلفة في تعيين تركيبتها البشرية على غرار هيئات التمثيل الوطني (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) إضافة إلى الهيئات المهنية المعنية بالقطاع المضبوط.

غير أن التجربة الجزائرية في مجال تعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي تعرف منحى آخرا، وهو ما قد يفرغ النظام القانوني لهذه السلطات من محتواه. خاصة مع احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضائها (فقرة أولى) ، باستثناء حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (فقرة ثانية) والتي تعرف هي الأخرى طريقة تعيين خاصة قد تؤثر بصورة كبير على استقلاليتها العضوية.

الفقرة الأولى: سيطرة رئيس الجمهورية على سلطة التعيين

خلافا لحالة المجلس الأعلى للإعلام ، والذي استوحى المشرع تركيبته من النموذج الفرنسي، إذ يتقاسم سلطة التعيين كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، إضافة إلى انتخاب أعضاء من بين الصحافيين الذين يتمتعون بـ 15 سنة أقدميه[1]، فإن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي عرفت تركيزا لسلطة التعيين في يد سلطة واحدة هي رئيس الجمهورية ، وهذا حسب الجدول التالي:

[1] المادة 72 من القانون رقم 90-07 السالف الذكر.

سلطة الضبط	سلطة التعيين	سلطة الاقتراح	طبيعة قرار التعيين
مجلس النقد والقرض	199/رئيس الجمهورية 04 1990/ رئيس الحكومة 03	/ /	مرسوم رئاسي مرسوم تنفيذي
	2003/ رئيس الجمهورية 09	/	مرسوم رئاسي في مجلس الوزراء
اللجنة المصرفية	1990 رئيس الحكومة04 رئيس الجمهورية 01	الرئيس الأول للمحكمة العليا وزير المالية	مرسوم تنفيذي مرسوم رئاسي
	2003 رئيس الجمهورية 06	الرئيس الأول للمحكمة العليا	مرسوم رئاسي
مجلس المنافسة	1995 رئيس الدولة 12	وزير العدل وزير التجارة	مرسوم رئاسي
	200 رئيس الجمهورية 09	وزير الداخلية	مرسوم رئاسي
سلطة ضبط البريد والمواصلات	رئيس الجمهورية07	/	مرسوم رئاسي
وكالتي المناجم	رئيس الجمهورية05	الوزير المكلف بالمناجم	مرسوم رئاسي
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	رئيس الجمهورية04	وزير الطاقة	مرسوم رئاسي
سلطة ضبط المحروقات	رئيس الجمهورية06	الوزير المكلف بالمحروقات	مرسوم رئاسي

- جدول رقم (08) طريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط الإقتصادي-

لعل أول مل يمكن ملاحظته حول طريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط هو عدم إشراك السلطات التمثيلية الوطنية (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) في هذه العملية بخلاف التجربة الفرنسية والتي تعرف تنويعا في جهات التعيين.

إن هذا الغياب كلن لصالح رئيس الجمهورية والذي انفرد لوحده انطلاقا من إنشاء مجلس المنافية بسلطة تعيين أعضاء هذه الهيئات خاصة مع استبعاد رئيس الحكومة والذي قاسمه سلطة تعيين أعضاء هيئات الضبط الأولى (مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية).

فبخصوص مجلس النقد والقرض، يختص رئيس الحكومة بتعيين (03) أعضاء من أصل (07)، فيما يعود لرئيس الجمهورية تعيين الأعضاء الأربعة الآخرين. وهذا طبقا للمادة 78 من الدستور في فقرتها السادسة والتي تنص على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين محافظ بنك الجزائر [1]،إضافة إلى المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم [2]99-240

أما بالنسبة لنواب المحافظ ، فيتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء[3]. وهي طريقة تعيين منفردة مقارنة بطريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط الأخرى الذين يعينون بمرسوم رئاسي.

أما رئيس الحكومة ، فيضطلع بتعيين ثلاثة موظفين سامين نظرا لقدراتهم في الشؤون الإقتصادية والمالية وهو اختصاص تم استبعاده في تعديل2003.

اللجنة المصرفية ، هي الأخرى عرفت تقليص للسلطة التعيينية لرئيس الحكومة لصالح رئيس الجمهورية؛ فبعدما كان يختص بتعيين04 أعضاء من أصل (05) في قانون 90-10 ، فقد هذا الإختصاص كليا في تعديل2003 ، إذ لأصبح رئيس الجمهورية يضطلع لوحده بسلطة تعيين أعضاء هذه الهيئة.

---

[1] انظر المرسوم الرئاسي المؤرخ في05 أفريل 1990 المتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر ، ج ر 28 والمرسوم الرئاسي المؤرخ في 02 جانفي 2001 المتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر.

[2]المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ، ج ر .76.

[3] المادة 02 من نفس المرسوم الرئاسي.

أما بخصوص سلطات الضبط الأخرى ، فهي تعرف تركيزا واضحا للسلطة التعيينية لرئيس الجمهورية دون مشاركة أية جهة أخرى ، وهذا انطلاقا من أنشاء مجلس المنافسة[1]، مرورا بسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية[2] وصولا إلى وكالتي المناجم ولجنة ضبط الغاز والكهرباء.

على ضوء هذه المعطيات ، نلاحظ احتكار رئيس الجمهورية لاختصاص تعيين أعضاء سلطات الضبط، ويندرج هذا الاحتكار في إطار تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية انطلاقا من صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240[3].
لكن ورغم كل هذا، فإن رئيس الجمهورية لا يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة، إذ أن معظم النصوص المتعلقة بهذه السلطات تشترط وجود سلطة اقتراح عادة ما تكون وزارية باستثناء حالة مجلس النقد و القرض. وهي سلطة اقتراح تنحصر في الوزراء التاليين (وزير العدل، وزير المالية، وزير التجارة، وزير الداخلية ووزير الطاقة والمناجم).
إن هذا العامل ، وإن كان يقلص نسبيا من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إلا أنه في المقابل يكرس الطابع التكنوقراطي لهذه الهيئات بعيدا عن أي تمثيل مهني أو جمعوي.

إن سيطرة رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء سلطات الضبط، وإن كان يغلب على معظم هذه الهيئات، إلا أنه لا يشكل مبدأ مطلقا إذ تعرف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة استثناء لذلك.

---

[1] انظر المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 أوت 1995 المتضمن تعيين رئيس وأعضاء مجلس المنافسة
[2] انظر المرسوم الرئاسي رقم01-109 المؤرخ في03 ماي 2001 المتضمن تعيين أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر26.
[3]خصوصا مع إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 ومجئ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، والذي وسع سلطة التعيين لرئيس الجمهورية لتصل إلى حد تعيين الأمناء العامين لبلديات مقر الولايات.

الفقرة الثانية: الحالة الخاصة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة

تعد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سلطة الضبط الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن تعيين أعضائها، إذ أن المشرع كرس بشأنها طريقة منفردة في التعيين خاصة وأنه أحال على التنظيم لتحديد طريقة وشروط تعيين أعضائها.

وفي هذا الصدد، صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-175[1]إذ وعلى عكس السلطات الأخرى ، يفرق المشرع بين نظامين مخلفين ؛نظام خص بالرئيس ونظام خاص بالأعضاء رغم اشتراكهما في مدة العهدة.

بالنسبة للرئيس ، ينفرد بكونه الرئيس الوحيد من ضمن رؤساء سلطات الضبط الذي يعين من طرف رئيس الحكومة بواسطة مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح من وزير المالية.

أما بالنسبة لأعضاء، فإنهم يعينون حسب المادة (06) من هذا المرسوم بقرار من الوزير المكلف بالمالية[2] وتنهى مهامهم بالكيفية ذاتها ، وهي طريقة تعيين منفردة عن باقي السلطات.

إن طريقة التعيين هذه (بقرار وزاري) من شأنها أن تفرغ مصطلح سلطة الضبط المستقلة من محتواه، ذلك أن التعيين بقرار وزاري من شأنه خلق نوع من العلاقة التبعية السلمية المباشرة تجاه وزير المالية وه ما لا يخدم استقلالية هذه الهيئة.

إن ما يمكن ملاحظته أيضا بشأن طريقة التعين هذه ، هو غياب البرلمان عن عملية لتعيين ، خاصة بالنظر إل القانون الفرنسي ، أين ينوع المشرع في جهات تعيين سلطة الأسواق المالية: (03) أعضاء يعينهم كل من رئيس الجمعية الوطنية ، مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

بالإضافة إلى طريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط، يمكن اللجوء أيضا إلى تحليل النظام القانوني لأعضائها قصد فحص درجة استقلاليتها العضوية.

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم94-175 المؤرخ في13 جوان 1994 يحدد كيفيات تطبيق المواد 29.22.21. من المرسوم التشريعي رقم 93-10 ،ج ر 41.

[2] انظر القرار المؤرخ في 27 ديسمبر1995 المتضمن تعيين أعضاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ج ر 1996 /34.

المطلب الثالث: من حيث النظام القانوني للأعضاء

يشكل النظام القانوني للأعضاء ركيزة هامة في الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط ، خاصة وأن أصالة نموذج السلطات الإدارية المستقلة عن باقي السلطات الإدارية تكمن في تكريس المشرع لها ضمانة استقلال عضوية هامة تتمثل في نظام العهدة (فقرة أولى) والتي تفترض وجود حصانة بالنسبة للأعضاء خلال كامل العهدة مع عدم إمكانية تدخل سلطة التعيين بالتسريح أو الإقالة إلا في حالات مثبتة قانونا وهي حالات عادة ما يحددها القانون بدقة.

بالإضافة إلى ذلك ، فإن خصوصية وظيفة هذه السلطات والتي تشترط مقتضيات الحياد والموضوعية بالنسبة للأعضاء ، أدت بالمشرع إلى إقرار نظام صارم بخصوص قواعد التنافي (فقرة ثانية) وكذا التزامات وظيفية جد دقيقة (فقرة ثالثة) بالنسبة للأعضاء.

الفقرة الأولى : محدودية تعميم نظام العهدة

كيف يمكن ضمان استقلالية هذه السلطات خصوصا وأن أعضاءها معينون من طرف السلطة السياسية؟

أدى هذا التساؤل إلى إيجاد حل براغماتي لهذه المسألة ، وستعلق بتعيين الأعضاء لعهدة أطول من عهدة السلطة السياسية التي تعينهم وهو ما من شأنه أ يفصل بين المسار الزمني السياسي والمسار الزمني المهني لهيئة الضبط ، وهذا إضافة إلى عدم تجديد العهدة[1].

توجد ثلاث مبادئ أساسية من أجل رسم معالم عهدة ما داخل سلطة إدارية مستقلة وهي : فترة العهدة ، طابعها التجديدي أو لا و الالتزام بالخدمة كامل الوقت[2].

---

[1] E. Cohen,de la réglementation à la régulation ;histoire d'un concept, problèmes économiques ,l'Etat régulateur, 20septembre 2000,n°2.680,p10
[2] Conseil d'Etat français, op cit , p319.

إن المشـرع الجزائـري، وإن كـان قـد كـرس نظـام العهـدة بالنسـبة للمجلـس الأعلـى للإعلام كسلطة إدارية مستقلة[1]، إلا أنـه من الظـاهر أنـه لـم يعممهـا بصـفة كليـة علـى كامل سلطات الضبط الأخرى . وهذا على النحو التالي :

[1] تنص المادة73 من القانون رقم 90-07 على مايلي : "تحدد عهدة الأعضاء بست سنوات غير قابلة للتجديد".

- جدول رقم(09) نظام العهدة لأعضاء سلطات الضبط

سلطة الضبط	العهدة	المدة	القابلية للتجديد	الخدمة كامل الوقت	حالات الإقالة
مجلس النقد والقرض	1990 : جزئيا	المحافظ 06 سنوات النواب05 سنوات	مرة واحدة	/	العجز الصحي المثبت قانونا الخطأ الفادح
	2001:/	/	/	/	/
	2003:/	/	/	/	/
اللجنة المصرفية	1990:كليا	المحافظ06سنوات الأعضاء05 سنوات	قابلة للتجديد	/	/
	2003: جزئيا	الأعضاء05 سنوات	/	/	/
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	1993:كليا	04 سنوات	/	رئيس اللجنة	خطأ مهني جسيم ظروف استثنائية ظروف طارئة
	2003 : كليا	04 سنوات	/	الرئيس والأعضاء	
مجلس المنافسة	1995: كليا	05سنوات	قابلة للتجديد	كل الأعضاء	/
	2003: كليا	05سنوات	قابلة للتجديد	كل الأعضاء	/
سلطة ضبط البريد والمواصلات	/	/	/	/	/
وكالتي المناجم	/	/	/	/	/
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	/	/	/	/	/
سلطة ضبط المحروقات	/	/	/	/	/

أول ما يمكن ملاحظته انطلاقا من هذا الجدول هو التفرقة الواضحة بين فئتين من سلطات الضبط : فئة السلطات المنشأة قبل سنة 2000 والتي يتمتع أعضاؤها بنظام العهدة وفئة السلطات المنشأة بعد هذا التاريخ ، أي انطلاقا من إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتي يمارس أعضاؤها وظائفهم خارج أية عهدة.

هذا، ويمكن هنا التفرقة بين ثلاثة أنظمة للعهدة:

- النظام الأول: يكرس العهدة بصفة كلية، ويشمل كل من أعضاء مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية (ماعدا المحافظ انطلاقا من سنة2001) ولحنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة؛

- النظام الثاني: لا يكرس العهدة إلا بالنسبة لجزء من أعضاء مجلس النقد والقرض، ويتعلق الأمر بكل من نواب المحافظ ونوابه في قانون10-90، وهذا قبل إلغاء المادة 22 منه في تعديل 2001.

- النظام الثالث: لا يكرس أية عهدة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، لجنة ضبط الغاز والكهرباء ، وكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات. وهو ما قد يقلص من استقلالية واستقرار هذه السلطات ، خاصة وأن التعين خارج أية عهدة من شأنه توسيع السلطة التقديرية لجهة التعيين.

أما بخصوص مدة العهدة ، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي[1] في قضية له بخصوص مجلس المنافسة أن المدة المحددة للعهدة من طرف المشرع تهدف إلى ضمان استقلالية وسلطة هذه الهيئة ، وتجدر الإشارة إلى وجود نوعين من العهدة : عهدة قصيرة قابلة للتجديد وعهدة طويلة غير قابلة للتجديد[2].

[1] مجلس الدولة الفرنسي في 07 جويلية .1989.

[2] Conseil d'Etat français .

العهدة القصيرة المدى عادة ما تكون قابلة للتجديد وتمتد من (03) إلى (05) سنوات[1]، أما العهدة الطويلة المدى فعادة ما تنحصر في (06) سنوات ولا يمكن تجديدها[2]، وهي العهدة التي استوحاها المشرع بالنسبة للمجلس الأعلى للإعلام.

انطلاقا من الجدول السابق، يبدو وأن المشرع لم يكرس إلا العهدة القصيرة المدى والقابلة للتجديد، وهي عهدة تتراوح بين (04) سنوات و (05) سنوات بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة. وهي كلها قابلة للتجديد باستثناء حالة لجنة تنظيم مراقبة عمليات البورصة أين يصمت النص بهذا الشأن وهذا كله بعد إلغاء العهدة الطويلة الغير قابلة للتجديد بالنسبة لمجلس النقد والقرض.

تشكل عدم قابلية تجديد عهدة أعضاء سلطات الضبط إضافة إلى عدم أمكانية تسريحهم أو إقالتهم أصالة هذا النموذج ، وهي ضمانة جوهرية لاستقلالية هذه السلطات، غير أن المشرع الجزائري خرج عم هذا المبدأ بالنسبة لسلطات الضبط الإقتصادي، إذ أن كل العهدات الموجودة قابلة للتجديد .

الفقرة الثانية: حالات التنافي

قصد ضمان الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط تجاه السلطة السياسية وتجاه القطاع المضبوط، أوجد المشرع مجموعة آليات تضمن ذلك. إذ أن منطق استقلالية هذه السلطات عن السلطة السياسية يقود إلى إدخال نظام صارم لحالات التنافي بين وظيفة العضو في هذه السلطات وبين الوظائف الحكومية أو البرلمانية، وفي المقابل استبعاد توجد مصالح له في أطار القطاع المضبوط.

[1] كرست عهدة 03 سنوات في القانون الفرنسي بالنسبة للجنة نشريات وكاللات الصحافة ولجنة الحصول على الوثائق الإدارية ، أما عهدة 04 سنوات فقد كرست بالنسبة لوسيط السينما ، أعضاء بجنة عمليات البورصة ، أم عهدة 05 سنوات فقد كرست بالنسبة لرئيس لجنة أمن المستهلكين.

[2] كرست هذه العهدة في القانون الفرنسي بالنسبة للمجلس الأعلى للسمعي البصري ، سلطة ضبط الإتصالات ولجنة ضبط الغاز والكهرباء.

يرى الأستاذGuedon[1] أن وظيفة العضو في السلطات الإدارية المستقلة هي وظيفة عمومية ومن ثم فإنها تتنافى مع الوظائف الحكومية ومع أية عهد نيابية برلمانية.
هذا، وقد لخص المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 حالات التنافي قائلا:" التنافي مع كل عهدة انتخابية، وظيفة عمومية أو نشاط مهني". وهو نفس الحال بالنسبة للقانون الجزائري.

بخصوص مجلس النقد والقرض والمصرفية ، تنص المادة 23 من القانون رقم 10-90 على نفس الحالات السابقة ، إذ تتنافى وظائف المحافظ ونوابه مع أية عهدة نيابية أو مهمة حكومية أو أية وظيفة عمومية وهي حالات مشتركة بين الهيئتين[2].
أما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، فإن المادة14 من قانون 2003 فتسقط التنافي مع أية وظيفة عمومية بالنسبة لأعضاء هذه اللجنة فيما كرست المادة 24 من نص 1993 نفس الحالات باستثناء أنشطة التعليم أو الإبداع الفني والفكري.

بالنسبة لمجلس المنافسة، فإن المادة34 من الأمر رقم95-06 تحيل على النظام الداخلي لتحدي حالات التنافي، في حين أن هذا الأخير لا يحدد إلا حالات النتع.إلا أن المادة 34 من النظام الداخلي تنص على أن وظيفة العضو الدائم في مجلس المنافسة هي وظيفة عليا، ومن ثم يمكن الاستنتاج أن أعضاء مجلس المنافسة يخضعون لنفس حالات تنافي العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة[3].أما المادة29 من تعديل 2003، فتنص على تنافي وظيفة العضو مع أي نشاط مهني آخر بصفة العموم دون تحديد لطبيعة هذا النشاط.

---

[1] J-M. Guédon , op cit ,76.

[2] عدلت هذه المادة بموجب المادة03 من أمر 03-11 دون إضافة أي جديد، بل لم يتم إلا الجمع بين حالات التنافي وحالات المنع.
[3]خاصة وأن النظام الداخلي لمجلس يشير في تأشيراته إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق واجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

في مجال الإتصالات والبريد ، تنص المادة 18 من القانون رقم 2000-03 على التنافي مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر ، أي أنها تستبعد العهدة الإنتخابية خصوصا وأن القانون لا ينص على ممارسة الأعضاء لوظائفهم كامل الوقت.

في قطاعي المحروقات والكهرباء والغاز يكرس المشرع نفس الأحكام والمتعلقة بالتنافي مع أية وظيفة عمومية ، عهدة انتخابية أو أي نشاط مهني آخر.

بالإضافة إلى حالات التنافي، فقد حدد المشرع حالات منع أخرى تتعلق خاصة بضرورة استقلالية الأعضاء تجاه القطاع المهني المضبوط.

ففي المجال البنكي لا يمكن للمحافظ ونوابه ممارسة أي نشاط مهني وأن يتولوا أي منصب خلال مدة ولايتهم ماعدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات الدولية ذات الطابع الإقتصادي والمالي والنقدي. كما لا يجوز للمحافظ ونوابه خلال سنتين من نهاية مدة ولايتهم أن يديروا أو يعملوا في مؤسسة خاضعة لسلطة أو مراقبة البنك المركزي.

في مجال البورصة ، فإن المادة25 من المرسوم التشريعي93-10 ، تمنع عن رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البوصة وجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة القيام بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة. وهو نفس الشأن في مجال المنافسة ، حيث لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يتداول حول أية قضية له فيها مصلحة أو علاقة قرابة من الدرجة الرابعة[1].

أما في قطاع الطاقة والمناجم، فإن المشرع ينص بشأن كلا من أعضاء لجنة ضبط الغاز والكهرباء وسلطة ضبط المحروقات على عدم ممارسة أي نشاط مهني في القطاع لمدة سنتين بعد انتهاء مهامهم.

[1] المادة44 من الأمر رقم 95-06 السالف الذكر

أما بخصوص كلا من سلطة ضبط البيد والمواصلات، ووكالتي المناجم، فإن المشرع يجمع بين حالات التنافي وحالات المنع، إذ تتنافى صفة العضو مع امتلاك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القطاع.

بالإضافة إلى حالات التنافي والمنع، فإن المشرع قد نص على التزامات وظيفية أخرى تحكم أعضاء سلطات الضبط.

الفقرة الثالثة: الحقوق والالتزامات الوظيفية للأعضاء

قصد ضمان حصانة لأعضاء سلطات الضبط ، وعلى وجه الخصوص أولئك الذين يتمتعون بنظام العهدة ، أوجد المشرع نظاما قانونيا حمائيا لصالحهم ، وفي المقابل حملهم مجموعة من الإلتزامات الوظيفية والتي من شأنها تعزيز شفافية ، حياد واستقلالية سلطاتهم.

أولا: حقوق أعضاء سلطات الضبط: تتعلق هذه الحقوق بتكريس حماية قانونية من قبل المشرع لصالح الأعضاء، وذلك استبعادا لأي شكل من أشكال التدخل أو الضغط.

وفي هذا الصدد تنفرد كلا من سلطة ضبط المحروقات ولجنة ضبط الغاز والكهرباء بالتمتع بضمانة استقلال حقيقية تعكس روح النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة وتكرس أحكام وكنه المادة23 من الدستور. إذ تنص المادة 12 من قانون المحروقات والمادة 129 من قانون الغاز والكهرباء على مايلي : " يمارس أعضاء اللجنة المديرة وأعوان وكالة المحروقات / لجنة الضبط وظائفهم بشفافية وحياد واستقلالية"[1].

[1] وهو ما أكده وزير الطاقة والمناجم بخصوص استقلالية هاتين الهيئتين، انظر Chakib Khelil, le service public et les réformes, comité de reforme des structures et des missions de l'Etat, Alger, 24 mars, 2001, p1

إذا كان هذين النصين قد اكتفيا بذكر المبدأ ، فإن الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة يختلف ، إذ أقر المشرع انطلاقا ن نظامه الداخلي مجموعة آليات حمائية لصالح أعضائه ، ويتعلق الأمر مايلي[1] :

- الحماية من التهديدات والإهانات ، السب والقذف والإعتداءات المختلفة؛
- تمكين المجلس من رفع دعوى مباشرة للحصول على التعويض لصالح أعضائه؛
- تمتع الأعضاء بالحماية من كل أشكال الضغوط والتدخلات التي من شأنها أن تضر بأداء مهامهم.

كما أقر المشرع نظاما حمائي لأعضاء وكالتي المناجم ن إذ يتعين على الوكالتين حماية أعضاء مجلس الإدارة والأمين العام من كل التهديدات والإهانات والسب والقذف والتهجمات مهما تكن طبيعته ، كما يمكن أن تتأسس كطرف مدني أمام الجهات القضائية الجزائية[2].

ثانيا : الالتزامات الوظيفية للأعضاء : في مقابل النظام الحمائي ، يتميز النظام القانوني لأعضاء سلطات الضبط بوجود التزامات وظيفي تتعلق عادة بالسر المهني ، واجب التحفظ والإنضباط.

فبخصوص السر المهني، نلاحظ أن المشرع قد كرس هذا الالتزام الوظيفي بالنسبة لكل أعضاء سلطات الضبط باستثناء الإدلاء بشهادة أمام العدالة[3].كما رتب عن عدم احترامه آثارا قانونية بالغة تصل أحيانا إلى حد الإقالة. هذا، فيما أحالت بعض النصوص على النظام الداخلي لتحديد ذلك.

إذا كانت معظم النصوص تكرس مصطلح السر المهني، فإن النظام الداخلي لمجلس المنافسة يتبنى واجب التحفظ من خلال مادته(37)، إذ يتعين على الأعضاء عدم إفشاء الوقائع والأفعال أو المعلومات التي يطلعون عليها أثناء ممارسة مهامهم.

[1] المادتين 32 و33 من النظام الداخلي لمجلس المنافسة.
[2] المادتين 26 من النظامين الداخليين لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية.
[3] المادة41 من القانون رقم 90-10 ، المادة44 من الأمر رقم 95-06 ، المادة 130 من القانون رقم 02-01 ، المادة 12 من القانون رقم 07-05.

بالإضافة إلى واجب التحفظ، نص المشرع بشأن بعض السلطات على واجب المواظبة والعمل بنزاهة وفعالية وانضباط كما هو الشأن بالنسبة لوكالتي المناجم[1].

في نفس الصدد تنص المادة(38) من النظام الداخلي لمجلس المنافسة على التزام أعضائه بالمواظبة مع إمكانية إقالة كل عضة ى يشارك في ثلاث جلسات متتالية بدون عذر.

بعد تحليلنا لعناصر إشكالية الاستقلال العضوي لسلطات الضبط الاقتصادي ، نصل في الأخير إلى تقدير هذه الاستقلالية.

المطلب الرابع: حدود الاستقلالية العضوية

إذا كانت الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط تعني مبدئيا مجموعة الضمانات القانونية التي تحمي حصانة الأعضاء تجاه تدخلات السلطة التنفيذية ، فإن التحليل السابق أفضى إلى وجود نقائص واختلالات كبيرة على هذا المستوى. فرغم اعتراف المشرع لهذه السلطات بتكييف السلطات الإدارية المستقلة ، إلا أن ذلك لم يمنع من التواجد المكثف للدولة في هذه السلطات ، وذلك عبر آليات مختلفة ، وهو ما مكن أن يفرغ هذه الإستقلالية من محتواها. خصوصا وأن المشرع يعترف صراحة بوجود ممثلين عن الإدارة المركزية داخل هذه السلطات (فقرة أولى) ، إضافة إلى حدود أخرى تتعلق بهشاشة النظام القانوني لأعضاء وسيطرة جهة واحدة على سلطة تعيين الأعضاء (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: وجود ممثلين عن الإدارة المركزية

تكمن غائية إيجاد السلطات الإدارية المستقلة في محاولة بلورة صيغة إدارية جديدة تتميز بأصالة معينة تتمثل في استقلاليتها عن الإدارة المركزية. كما أن خصوصية وحساسية وظائفها قادت بالمشرع إلى الفصل التام بين مهام الإدارة

[1] المادة 24 من النظامين الداخليين للوكالة الوطنية لممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية.

المركزية المنحصرة في صياغة السياسات القطاعية والتخطيط، وبين مهام الرقابة والضبط والتي تبقى من صلاحية سلطات الضبط نظرا لاستقلالها وعدم تحيزها. وهو ما أدى بالمشرع في النهاية إلى نفي أي تدخل وزاري في عمل هذه السلطات على غرار النموذج الفرنسي ، أين تكتفي الحكومة بتعيين محافظ لها يضطلع بمراقبة مدى احترام التنظيم القاني الساري في تسيير هذه لهيئات دون أي تدخل في مهامها الضبطية.

غير أن الأمر بالنسبة للتجربة الفرنسية يختلف كلية ، إذ أن السلطة التنفيذي لا زالت تتواجد عبر هذه السلطات. وهو ما أدى بالمشرع إلى استبعاد صيغة محافظ الحكومة نظرا لتواجد أشكال تمثيلية أخرى للإدارة المركزية على الشكل التالي :

1- ممثل وزير التجارة في مجلس المنافسة : يعتبر مجلس المنافسة سلطة الضبط الوحيدة التي نص المشرع بشأنها على تعيين ممثلا للوزير المعني بالقطاع بخلاف سلطات الضبط الأخرى ، والتي أخذ فيها التمثيل أشكالا أخرى.

فيعد ذكر تركيبة المجلس ، ينص المشرع مباشرة على تعيين الوزير المكلف بالتجارة ممثلا له وممثلا إضافيا لدى مجلس المنافسة بموجب قرار وهو يشارك في أشغال المجلس دون حق التصويت[1].

بهذا الخصوص يبدو وأن المشرع الجزائري قد نقل هذه الأحكام عن التشريع الفرنسي الخاص بمجلس المنافسة ، والذي ينص صراحة على تعيين محافظ للحكومة لدى المجلس بواسطة وزير الاقتصاد[2].

2- المجلس الاستشاري في لجنة ضبط الغاز والكهرباء وسلطة ضبط المحروقات :

وهو هيئة استشارية لدى لجنة ضبط الغاز الكهرباء ، يتشكل من ممثلين (02) عن الدوائر الوزارية ومن جميع الأطراف المعنية[3].

---

[1] المادة26 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

[2] المادة03 من الأمر الفرنسي رقم 86-1243 السالف الذكر

[3] المادة125 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر.انظر فيما يخص تكوين هذا المجلس المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-433 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006 المحدد لتركيبة وسير المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز ، ج ر 76.

لم يحدد القانون تشكيلة هذا المجلس ، بل أحال على التنظيم لتحديد ذلك ، لكن الأكيد هو وجود ممثلين عن الإدارة المركزية في تشكيلته.

أما عن مهامه ، فهي من طبيعة استشارية ، لكنها تمس بنشاط لجنة الضبط ، إذ أنه يبدي بآرائه في نشاطات اللجنة المديرة وأهداف واستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء وتوزيع الغاز.

في قطاع المحروقات ، تبنى المشرع نفس الصيغة ، إذ تنشأ لدى وكالة المحروقات هيئة استشارية تدعى المجلس الاستشاري وتتكون من ممثلين (02) عن الدوائر الوزارية المعنية[1].

3- المدير العام لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية : وهي سلطة الضبط الوحيدة التي تتميز بوجود مدير عام يعين من طرف رئيس الجمهورية[2]. ويتمتع بكل السلطات لتسيير سلطة الضبط وضمان عمها ، كما يحضر اجتماعات المجلس برأي استشاري.

صحيح أن المشرع فصل بين صلاحيات المجلس وصلاحيات المدير العام ، إذ تنحصر مهام هذا الأخير في تسيير سلطة الضبط دون التدخل في صلاحيات المجلس ، إلا أن هذا الفصل يبقى غير واضح بين المدير العام ورئيس المجلس خصوصا وأن هذا الأخير هو الآمر بالصرف ، ولا يمكن للمدير العام الإستفاذة من هذه الصلاحية إلا عنة طريق التفويض. فإذا أن رئيس المجلس هو الآمر الرئيسي بالصرف، فما الداعي لوجود المدير العام ، والذي أنيطت به مهمة تسيير سلطة الضبط ، خصوصا وأن التمتع بسلطة التسيير عادة ما يتطلب صلاحية الأمر بالصرف ؟.

---

[1] المادة12 من القانون قم 05-07 السالف الذكر

[2] انظر المرسوم الرئاسي المؤرخ في 03 ماي 2001 المتضمن تعيين المدير العام لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر 26 .

بالإضافة إلى الحدود المتعلقة بوجود مثلين عن الإدارة المركزية داخل سلطات الضبط ، هناك حدود أخرى تمس بالاستقلالية العضوية لهذه السلطات ، وهي تتعلق أساسا بهشاشة النظام القانوني للأعضاء.

الفقرة الثانية : هشاشة النظام القانوني للأعضاء

من خلال ملا تقدم نلاحظ اللانسجام الواضح في القواعد التي تحكم النظام القانوني لأعضاء سلطات الضبط. إن هذا النظام القانوني والمختلف من سلطة إلى أخرى لا يمكن إلا أن يوصف بالهش. وهذا بالنظر إلى عدم تعميم نظام العهدة بالنسبة لأعضاء كل سلطات الضبط.

فباستثناء كل من مجلس المنافسة ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة واللجنة المصرفية جزئيا ، فإن أعضاء بقية السلطات الأخرى لا يستفيدون من أية عهدة أو حصانة تجاه السلطة التقديرية للسلطة المعينة. خاصة وأن المشرع ألغى وبكل بساطة المادة(22) من قانون النقد والقرض بمناسبة تعديله سنة 2001. وهو ما يهدد استقرار واستقلالية مجلس النقد والقرض كسلطة نقدية ويجعله عرضة لتوجهات السلطة التنفيذية.

وفي هذا الصدد، يجب القيام بالملاحظة التالية على المستوى القانوني، وهي تتعلق بعزل محافظ بنك الجزائر سنة 1992 [1]والذي يمارس في نفس الوقت وظيفة رئيس مجلس النقد والقرض قبل نهاية مدة عهدته المحددة بست سنوات . فالسؤال المطروح هو كالآتي: هل طبقت على هذا العزل الفقرة الثالثة من المادة(22) و التي تنص على أنه " يتم إقالة المحافظ ونواب المحافظ في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية ". فإذا ثبت العكس، فإن استقلالية مجلس النقد والقرض تصبح موضع نقاش[2].

[1]بواسطة المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992 المتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر ، ج ر 57.

[2] ناصر لباد ، مرجع سابق ص 12 ، انظر كذلك ، منى بن لطرش ، مرجع سابق ، ص61.

بالإضافة إلى نظام العهدة ، يمكن ملاحظة هشاشة النظام القانوني للأعضاء على مستوى طريقة تعيينهم . فبعكس التجربة الفرنسية والتي تعرف تنويعا في جهات التعيين لتشمل جهات التمثيل الوطني والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وعكس التجربة الأمريكية أين يقدم الرئيس الأعضاء المعينين للموافقة مجلس الشيوخ وخلافا لتجربة المجلس الأعلى للإعلام والتي استوحت من التجربة الفرنسية ، تنفرد التجربة الجزائري في هذا المجال بسيطرة وهيمنة جهة واحدة تنحصر في رئيس الجمهورية. وهذا مقارنة بالتجارب الغربية أين يتقاسم البرلمان سلطة التعيين مع الهيئة التنفيذية.

إن هذا التركيز لسلطة التعين في يد واحدة من شأنه إفراغ مصطلح السلطات الإدارية المستقلة من روحه وفحواه، ومن ثم يمكن أن تصبح استقلالية هذه السلطات استقلالية صورية.

وأخيرا، وبالنظر إلى عناصر إشكالية الاستقلال العضوي لسلطات الضبط يمكن الوصول إلى استنتاج تعدد واختلاف القواعد التي تحكم إطارها العضوي من سلطة لأخرى، وهي قواعد تكرس كلها وجود استقلالية عضوية نسبية وغير تامة بالنسبة لكل السلطات. وهذا رغم الأخذ بمبدأ الجماعية في تركيبة هذه السلطات لكن دون إعطائه محتوى تمثيليا نوعيا يمكن من ضمان استقلالية هذه الهيئات ، وهذا بالنظر إلى :

أولا: غياب إلزام قانوني عبر مختلف النصوص المنشئة للسلطة المعينة باشتراط طبيعة الكفاءة المطلوبة في أعضاء هذه لسلطات وهو ما يترك السلطة التقديرية واسعة أمام السلطة صاحبة التعيين. بالإضافة إلى إمكانية إقصاء تمثيل الجهات المهنية المعنية في تركيبة هذه السلطات .

ثانيا: تركيز سلطة التعيين في يد جهة واحدة ، وعدم إشراك جهات أخرى قصد ضمان التوازن المطلوب في تشكيلة هذه السلطات على غرار ما هو معمول به في مختلف نماذج القانون المقارن من إشراك للبرلمان خاصة.

ثالثا: غياب أهم وأخطر ضمانة بإمكانها أن تكفل الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط. وذلك من خلال عدم تعميم نظلم العهدة على كافة السلطات واقتصاره على سلطتين فقط. وهو ما يوحي بالهشاشة التامة للنظام القانوني للأعضاء وعدم توفرهم على الحصانة الكافية لتأدية وظائفهم بكل حياد واستقلالية.

بالإضافة إلى هذه الحدود المتعلقة بالإطار العضوي، يمكن كذلك الوصول إلى استقلالية نسبية من خلال فحص الإطار الوظيفي لعمل هذه السلطات.

المبحث الثاني: على مستوى الإطار الوظيفي العملي

على المستوى الوظيفي، يمكن معرفة درجة استقلالية سلطات الضبط انطلاقا من ثلاثة عناصر أساسية. وعليه ، سنتطرق في(مطلب أول) إلى تحليل كيفيات إعداد قواعد تنظيم وعمل هذه السلطات ومدى كون هذه الصلاحية من اختصاصها. كما سنتطرق في (مطلب ثاني) إلى الجوانب المتعلقة بالمسائل المالية التي تمتلكها هذه السلطات، ومدى توفرها على موارد خارج الميزانية العامة للدولة تضمن لها استقلاليتها المالية واضطلاعها الغير مشروط بوظائفها الضبطية.
وأخيرا ، فإذا كان النظام القاني للسلطات الإدارية المستقلة ، يفترض غياب أية رقابة وصائية أو سلمية كانت من طرف السلطة التنفيذية على هذه السلطات ، إلا أن المشرع لم يفصل بصفة نهائية بشأن هذه المسألة. إذ أن هذه العلاقة لا زالت تطبع بنوع من الرقابة خاصة على القرارات التنظيمية لسلطات الضبط (مطلب ثالث).
وهو ما يكس مرة أخرى إرادة الدولة في التواجد على مستوى هذه السلطات وعدم انسحابها الكلي من تأطير السوق.

المطلب الأول: من حيث أهلية وضع قواعد التنظيم والعمل

تشكل صلاحية وضع قواعد تنظيم وعمل سلطات الضبط مجالا هاما لفحص وبحث درجة استقلاليتها الوظيفية. ومن ثم يمكن طرح السؤال التالي؛ هل تتمتع هذه السلطات بحرية وضع أنظمتها الداخلية ؟

على هذا المستوى ، يمكن التمييز بين فئتين من السلطات : فئة أولى تضم سلطات أوكلها المشرع صراحة صلاحية وأهلية إعداد مصادقة أنظمتا الداخلية(فقرة أولى)، فيما تتواجد فئة ثانية توضع أنظمتها الداخلية من طرف السلطة التنفيذية(فقرة ثانية) وهو ما من شأنه التأثير على استقلاليتها الوظيفية.

الفقرة الأولى: بعض السلطات تتمتع بصلاحية تحديد قواعد تنظيمها وعملها

تضم هذه الفئة كل من جلس النقد والقرض، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الغاز والكهرباء، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، سلطة ضبط المحروقات، إضافة إلى اللجنة المصرفية والتي تعرف حالة خاصة.

بالنسبة لمجلس النقد والقرض ، لم يتم الاعتراف له بهذه الصلاحية صراحة إلا انطلاقا من تعديل 2003 من خلال مادته (60) وذلك بعد أن أغفل قانون النقد والقرض لسنة 1990 هذه المسألة ، واكتفى من خلال مواده من (33) إلى (41) بالنص ولو نسبيا على بعض القواعد الخاصة بنظام الجلسات وكيفيات التداول.

أما بخصوص سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، فقد اعترف لها القانون رقم 2000-03 بهذه الصلاحية ، إذ تنص المادة (20) منه على أن سلطة ضبط البريد تعد نظامها الداخلي، ويحدد هذا النظام على وجه الخصوص تنظيمها وعملها وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذا القانون الأساسي لمستخدميها.

وهي نفس الأحكام بالنسبة للجنة ضبط الغاز والكهرباء ، إذ تنص المادة(126) من القانون رقم 02-01 على أن الجنة تصادق على نظامها الداخلي والذي يحدد تنظيمها وكيفيات سيرها.

بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، نصت المادة (26) من المرسوم التشريع رقم 93-10 على أن اللجنة تصادق على نظامها الداخلي خلال اجتماعها الأول وهو ما أكده تعديل 2003 من خلال نفس المادة[1].

أما النسبة للجنة المصرفي ، فغن هذه الأخيرة تعرف حالة خاصة في هذا المجال ؛ إذ أن قانون النقد والقرض لسنة 1990 لا ينص على أية أحكام تتعلق بالنظام الداخلي . أما تعديل 2003 فينص من خلال مادته (106) على أن اللجنة تتمتع بأمانة عامة تحدد صلاحياتها وكيفيات عملها بواسطة مجلس إدارة البنك المركزي باقتراح من اللجنة. غير أن هذه الأحكام لا تخص النظام الداخلي للجنة، بل لهيكل إداري منها فقط وهو الأمانة العامة.
وأمام هذه الفراغ القانوني، تدخلت اللجنة المصرفية سنة1993 بإصدار قرار يتضمن نظاما الداخلي[2] رغم عدم تمتعها بهذه الصلاحية بصفة قانونية رسمية. وعليه يمكن أن يوصف هذا القرار بأنه غير مشروع[3] ، خاصة وأنه يطرح مشاكل قانونية هامة نظرا لاحتوائه على أحكام تتعلق بقواعد ، إجراءات وحقوق الأشخاص الخاضعة لرقابة اللجنة في إطار صلاحياتها القمعية والعقابية ، وهو ما قد يخل بحقوق الدفاع المحفوظة دستوريا والتي لا يمكن تحديدها إلا عن طريق القانون.

في مقابل هذه الفئة الأولى توجد فئة ثانية من سلطات الضبط لا تتوفر على صلاحية إعداد قواعد تنظيمها وسيرها، إذ تتدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمتها الداخلية.

[1] انظر النظام الداخلي لهذه اللجنة المؤرخ في28 فيفري1999،غير منشور
[2] القرار رقم 93-01 المؤرخ في 06 ديسمبر 1993 المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، غير منشور.
[3] منى بن لطرش ، رجع سابق ،ص 81.

الفقرة الثانية: سلطات أخرى يوضع نظامها الداخلي عن طريق السلطة التنفيذية

تخضع بقية السلطات الأخرى لنظام داخلي موضوع من طرف السلطة التنفيذية، وإن كان بعضها يشارك في إنتاج ووضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها، إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره وإعطائه الصيغة التنفيذية، ويتعلق الأمر هنا بكل من مجلس المنافسة ووكالتي المناجم.

بالنسبة لمجلس المنافسة ، يمكن ملاحظة تراجع في هذا المجال ؛ففيما تنص المادة (34) من أمر 1995 على صلاحية المجلس الكاملة في إعداد ومصادقة القاعد المتعلقة بسيره ، حقوق والتزامات الأعضاء وقواعد التنافي ، ثم تقديمه كاقتراح من طرف رئيس المجلس إلى رئيس الجمهورية لإصداره بموجب مرسوم رئاسي[1]، سحبت هذه الصلاحية من المجلس بموجب تعديل 2003 ، إذ تنص المادة (32) منه على أن تنظيم مجلس المنافسة وسيره يحدد بموجب مرسوم.

إن مثل هذه الأحكام من شأنها إخضاع مجلس المنافسة للسلطة التنفيذية، خصوصا وأن تعديل 2003 ينص صراحة على لإلحاق مجلس المنافسة برئيس الحكومة. وهذا عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للقانون الفرنسي، أين يختص مجلس المنافسة بصلاحية إعداد ومصادقة نظامه الداخلي[2].

أما في مجال المناجم ، فإن المشرع يخضع هذه الصلاحية مباشرة إلى السلطة التنفيذية دون أية مشاركة لوكالتي المناجم في إعداد نظاميهما الداخليين. إذ تنص المادة(51) من قانون المناجم على أن كلا من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تمتع بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم ويحدد ؛ كيفيات عملها ، حقوق أعضاء مجلس الإدارة والأمين العام والتزاماتهما والقانون الأساسي للمستخدمين.

[1] انظر المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة ، ج ر 05 ، والذي يشير في تأشيراته إلى مصادقة مجلس المنافسة واقتراح رئيسه

[2] المادة 08 من المرسوم الفرنسي رقم 86-13309 المؤرخ في 29 ديسمبر 1986 المحدد لشروط تطبيق الأمر رقم 86-1243 السالف الذكر . ج ر ف 30.

هذا أ ولم يصدر هذين النصين إلا بعد (03) سنوات، ويتعلق الأمر بمرسومين تنفيذيين[1] وضعا بناء على اقتراح من وزير الطاقة والمناجم[2].

هذا ، وإضافة إلى الجوانب المتعلقة بالأهلية القانونية لسلطات الضبط في إعداد قواعد تنظيمها وسيرها يمكن تناول إشكالية الاستقلال العضوي لهذه السلطات انطلاقا من الجوانب المالية وطرق تمويلها ومدى توفرها على أنظمة تمويل خاصة تكفل استقلاليتها المالية دون الحاجة إلى اللجوء للسلطة التنفيذية لتمويل نشاطاتها.

المطلب الثاني: من حيث الوسائل المالية

إن معالجة إشكالية الاستقلال المالي لسلطات الضبط يقتضي في البداية تحديد مفهوم ومدلول هذا المصطلح من الناحية النظرية. وعموما، يمكن لهذا المصطلح أن يضم ثلاث حقائق مختلفة[3] :

- الاستقلالية مالية التي تحيلا على كيفيات تمويل هذه الهيئات بواسطة إيرادات ذاتية أو بواسطة إعانات ميزانية؛
- استقلالية التسيير؛
- استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.

انطلاقا من هذا المدلول النظري لمصطلح الاستقلال المالي، يمكن التساؤل عن الوضعية الحالية في مجال تطابق أو عدم تطابق الوضعية المالية لسلطات الضبط مع هذا المحتوى ؟ وكيف يمكن أن تؤثر هذه الاستقلالية من عدمها على نشاط الضبط ؟

---

[1] المرسومين التنفيذيين رقم 04-93 و 04-94 المؤرخين في أول أفريل 2004 ، ج ر 20.

[2] تبين تأشيرات النصين أن هاتين الوكالتين لم تشاركا بتاتا في إعداد نظاميهما الداخليين وأنهما مفروضين من قبل السلطة التنفيذية من خلال ذكر المرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الطاقة والمناجم.

[3] O. Storche, les conditions et les modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur , les régulations économiques, sous la direction de Marie Anne Frisson Roche,presse et sciences po,paris,2004 p65.

ولبحث ذلك، سنتطرق في (فقرة أولى) إلى طرق تمويل هذه السلطات، بينما سنعالج في (فقرة ثانية) الرقابة المالية على سلطات الضبط ومدى توافقها أو تعارضها مع استقلاليتها المالية.

الفقرة الأولى: سيطرة التمويل عن طريق الميزانية العامة للدولة على طرق التمويل

تتعلق الاستقلالية المالية لسلطات الضبط بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة أساسا بواسطة اقتطاعات من القطاع المعني وهو ما يترجم باستقلالية ميزانية. وعموما باستقلالية تسيير لسلطات الضبط. كما أنه من الضروري أن تكون هذه الإقتطاعات كافية للسماح لسلطات الضبط بالحصول على الخبرة الاقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة[1].

هذا ، وتتضمن هذه الاستقلالية ميزتين هاتين ؛ إذ تسمح في المقام الأول بإخراج تمويل بعض النشاطات السيادي (الضبط) عن دائرة الميزانية العامة للدولة، ومن ثم فإن تمويل هذا النشاط صبح من طرف المتعاملين الاقتصاديين وليس من طرف دافعي الضريبة. وفي المقام الثاني ، فإن هذا التمويل الغير ميزاني يساهم في ترقية وتثمين المسؤولية ، إذ يصبح المسير حكما على الوسائل التي يخصصها لنشاطاته[2].

مبدئيا اعترف المشرع بالاستقلال المالي لمعظم سلطات الضبط من الناحية النظرية ، كما أقر لها الحق في ميزانية شاملةbudget global تتماشى وحاجياتها ، إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هاته الهيئات هم الآمرون الرئيسيون بالصرف ، وتنطبق هذه الأحكام على كل سلطات الضبط ماعدا تلك التي تنشط في المجال البنكي؛ إذ لا تتمتع كلا من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وهما هيئتان تابعتان ماليا إلى البنك المركزي والذي هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ومن ثم يمكن القول إن الوسائل المالية لهاتين

[1]Commissariat général du plan, institutions et procédures de régulations, op cit, p219
[2] O. Storche, ibid, p68.

الهيئتين تخضع كلية لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلهما المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.

وفيما يتعلق بسلطات الضبط الأخرى ، فهي تعرف كيفيات مختلفة في التمويل ، تتمثل أساسا في إيرادات تحصل من قطاعات نشاطها بالإضافة إلى إعانات ميزانية تحمل على عاتق الميزانية العامة للدولة ، وذلك كما يوضحه الجدول التالي :

سلطة الضبط	الميزانية العامة للدولة	تمويل ذاتي من قطاع النشاط				ممارسة النشاط التجاري	مصادقة الميزانية
		أتاوى مقابل رخصة	أتاوى مقابل خدمات	تمويل الخدمة العامة	رسوم		
مجلس النقد والقرض	ميزانية البنك المركزي	/	/	/	/	/	/
اللجنة المصرفية	ميزانية البنك المركزي	/	/	/	/	/	/
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	أعانة تسيير	اعتماد الوسطاء اعتماد هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة	التحقيق لدى الوسطاء دراسة النزاعات	/	/	/	/
مجلس المنافسة	ميزانية رئيس الحكومة	/	/	/	/	/	رئيس الحكومة
سلطة ضبط البريد والمواصلات	قرض قابل للسداد	ترخيص المتعاملين	مكافآت مقابل خدمات	مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة	/	/	/
سلطتي ضبط المناجم	اعتمادات أولية	حق إعداد السندات المنجمية	/	/	/	/	وزير الطاقة والمناجم
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	تسبيقة قابلة للإسترجاع	/	تعويض الخدمات	المنظومة الكهربائية المنظومة الغازية	الرسم المساحي	/	وزير الطاقة والمناجم
سلطة ضبط المحروقات	تسبيق قابل للسداد	عقد الحث أو الاستغلال	دفع مقابل الخدمات	/	/	نعم	وزير الطاقة والمناجم

- جدول رقم (10) طرق تمويل سلطات الضبط.

من خلال الجدول السابق، نلاحظ أن مجلس المنافسة يعرف تمويلا كليا عن طريق الميزانية العامة للدولة. رغم عدم منحه الشخصية المعنوية في أمر1995 ، فقد منحه المشرع الاستقلال المالي والإداري محملا وسائله المالية على عاتق الدولة وهو ما يجعل المجلس تابعا بصفة تامة للسلطة التنفيذية نظرا لافتقاره لطرق تمويل ذاتية تعزز استقلاليته ، وهذا دون تحديد دقيق لطبيعة الهيئة المركزية التي تحمل أعباء سيره (وزارة التجارة أو رئيس الحكومة). غير أن تعديل 2003فصل نهائيا في هذه المسالة انطلاقا من ربط المجلس عضويا برئيس الحكومة. ومن ثم فإن ميزانيته تسجل ضمن أبواب ميزانية رئيس الحكومة[1].

على غرار لجنة عمليات البورصة ، والوكالات الأنجلوسكسونية المستقلة ،فإن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، تتمتع بتمويل ذاتي عن طريق أتاوى تدفع بواسطة متعاملي سوق البورصة.

وقد أهل المشرع من خلال نص 1993 اللجنة لحصول على موارد خارج الميزانية العامة للدولة ، وذلك مقابل الأعمال والخدمات المؤداة ، غير أن أحال على التنظيم لتحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها وكيفيات تحصيلها.

تطبيقا للمادة (27) من المرسوم التشريعي رقم93-10، صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-170 [2] والذي أحال بدوره على وزير المالية لتحديد نسب وكيفيات تحصيل هاته الأتاوى بموجب قرار وزاري[3]، حيث حددت نسب هذه الأتاوى كما يلي :

- تأشيرة مذكر الأعلام عند إصدار قيم منقولة أو عند القرض العمومي لبيع قيم منقولة أشرائها أو تبادلها تحدد بـ 0,075% من مبلغ الإصدار أو العرض ؛

- طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة يقدر بـ 100.000 د ج ، يسددها الوسيط في عمليات البورصة ؛

---

[1] في فرنسا تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن ميزانية وزارة الاقتصاد ، المالية والصناعة. وقد بلغت 8.6 أورو سنة 2000 .وهو ما يدل على أن مجلس المنافسة الجزائري أكثر استقلال من هذه الناحية ،ذلك أنه غير مرتبط بأية جهة وزارية.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، ج ر 34 .

[3] القرار المؤرخ في02 أوت 1992 يتضمن تطبيق المادة03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المتعلق بالأتاوى لتي تحصلها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، ج ر70.

- طلب تسجيل مفاوض في البورصة يقدر بـ 50.000 د ج، يسددها الوسيط في عمليات البورصة ؛

- طلب اعتماد هيئة التوظيف الجماعي للقيم المنقولة[1] يحدد بـ 100.000 دج تسددها شركة الاستثمارات ذات الرأسمال المتغير أو مسير الصندوق المشترك لتوظيف القيم المنقولة ؛

- تحقيق ينجز لدى وسيط في عمليات البورصة مقابل 2500 عن كل يوم وعن كل محقق يسددها الوسيط في عمليات البورصة؛

- دراسة نزاع ذو صبغة تقنية ناتج عن تأويل النصوص القانونية التي تحدد سير البورصة مقابل 10.000 د ج لكل ملف يعالج يسددها الطالب ؛

- الأتاوى المحصلة على شركة تسيير البورصة وتقدر بـ15% من مبلغ العمولات التي تحصلها هذه الشركة من عمليات البورصة؛

- عمولة سنوية من هيئات التوظيف الجماعي لليم المنقولة تقدر بـ 0.05% من الأصل الصافي لهذه الهيئة[2].

بالإضافة إلى أسلوب التمويل الذاتي الغير ميزاني، يمكن للجنة أن تستفيد من إعانة تسيير من الميزانية العامة للدولة.

سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية هي الأخرى تعرف إضافة إلى إمكانية التمويل عن طريق الميزانية العامة للدولة[3] موارد خارجية تأتي أساسا من نشاط قطاع البريد والإتصالات وتشتمل على ما يلي :

---

[1] انظر فيما يخص هذه الهيئات الأمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 جانفي 1996 المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة ، ج ر 03.

[2] المادة 02 من القرار المؤرخ في 05 أوت 1998 المتضمن تطبيق المادة 52 من الأمر رقم 96-08 المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة ، ج ر 70.

[3] إن طريقة التمويل عن طريق الميزانية العامة للدولة هي كيفية استثنائية ، إذ نص المشرع على إمكانية اللجوء إلى الدولة عند الحاجة ، وقد حصلت هذه الهيئة عند إنشائها على قرض مالي قابل للسداد يقدر بـ10.000.000 د ج من الخزينة العمومية. ومن هذه الزاوية ، فسلطة ضبط البريد والمواصلات الجزائرية تعد أكثر استقلالا من نظيرتها الفرنسية. فرغم أن القانون المؤرخ في 26 جويلية 1996 على أن تمويلها يكون عن طريق إيرادات ذاتية تكمل في حالة الضرورة بإعانات ميزانية غير أن الواقع يؤكد سيطرة الاعتمادات الميزانية على إيراداتها خاصة مع عدم صدور النصوص المتعلقة بتخصيص الرسوم والأتاوى لهذه الهيئة . ومن ثم فهي لازالت ممولة عن طريق إيرادات ميزانية مسجلة في ميزانية كتابة الدولة للصناعة . وقد قدرت ميزانيتها سنة2000 بـ16,7 مليون أورو.

- مكافآت مقابل آداء الخدامات ؛

- الأتاوى؛

- نسبة مائوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة والمحددة طبقا لقانون المالية ، وهي إتاوة سنوية تطبق على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء شبكات الإتصالات السلكية واللاسلكية وتقدر بـ10.000 د ج[1]؛

- مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد والإتصالات السلكية واللاسلكية.

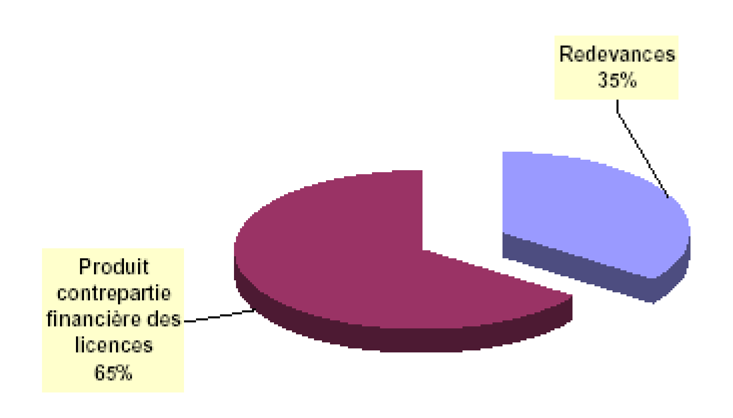
عمليا ، يمكن تلخيص موارد سلطة الضبط بين سنتي2002 و2003 حسب الجدول التالي :

En DA	2002	2003
Les rémunérations pour services rendus :		
• *Les redevances*	*185.421.590*	*444.805.738*
• *Un pourcentage sur le produit de la contrepartie financière des licences*	*332.087.671*	*1.970.087.671*
• *La contribution des opérateurs au financement du service universel de la poste et des télécommunications.*	*0*	*7.497.961*
TOTAL	*517.509.261*	*2.422.391.370*

المصدر :التقرير السنوي لسلطة ضبط البريد والمواصلات 2003 ص64.

وقصد معرفة نسب كل طريقة من طرق التمويل مقارنة بالنسب الأخرى خلال سنة2002، يمكن تمثيل هذا الجدول بيانيا كما يلي :

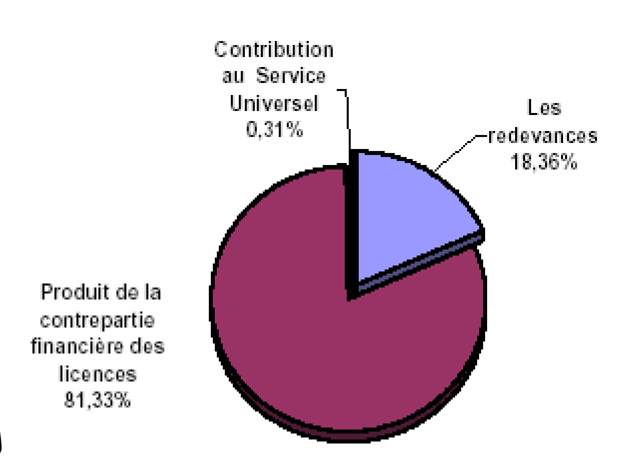
[1] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-37 المؤرخ في 13 جانفي 2003 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات الإتصالات ، ج ر 04.



المصدر : نفس المصدر

من الملاحظ أن المقابل المالي للرخص المسلمة من طرف سلطة الضبط يطغى على تركيبة مواردها المالية لسنة2002 إذ يقدر بـ65% وذلك مقارنة بالأتاوى المحصلة والتي لا تشكل سوى 35% من مجموع موارد سلطة الضبط وهذا في ظل غياب مساهمة المتعاملين ف تمويل الخدمة العمومية.

أما بالنسبة لسنة2003 ، فيمكن ملاحظة ازدياد حجم التمويل عن طريق المقابل المالي للرخصة المسلمة من طرف سلطة الضبط ويفسر هذا بالنظر إلى تسليم الرخصة الثالثة ودخول متعامل ثالث في قطاع الإتصالات (شركة وطنية للإتصالات). كما شهدت تركيبة موارد سلطة الضبط لهذه السنة ظهور فئة جديدة في التمويل تتعلق بمساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة وهي مساهمة جد متواضعة تقدر ب0.31% من مجموع موارد سلطة الضبط حسب البيان التالي:



المصدر : نفس المصدر.

أما فيما يخص لجنة ضبط الغاز والكهرباء، فهي تمول أساسا من حصائل نشاط منظومتي الكهرباء والغاز. حيث تدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف الدائمة للمنظومتين. ومن جهة أخرى يمكن للخزينة العمومية أن تقدم للجنة الضبط تسبيقات قابلة للإسترجاع.

إذا كانت نفقات سير لجنة الضبط تعد جزء لا يتجزأ من التكاليف الدائمة للمنظومتين إلا أنها تحدد على أساس الميزانية السنوية التي يصادق عليها الوزير المكلف بالطاقة . حيث ورغم اعترافه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لهذه اللجنة ووجود إيرادات خارج الميزانية العامة للدولة تحصل من منظومتي الغاز والكهرباء ، إلا أن المشرع أورد قيدا إجرائيا هاما على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة ، وذلك من خلال تدخل الوزير المكلف بالطاقة للموافقة على الميزانية التي تعدها اللجنة وهو ما يعود بنا إلى الإجراء المتبع بالنسبة للهيئات العمومية التي تقدم ميزانيتها للإدارة المركزية الوصية للموافقة عليها.

بالنسبة لوكالتي المناجم ، فهي تستفيد من اعتمادات مالية أولية تمنحها الدولة ويتم تمويلها من موارد صندوق الأملاك العمومية المنجمية ، وهو صندوق يتخذ شكل حساب تخصيص خاص يضم النواتج التالية :

- حصة من ناتج إتاوة الإستخراج؛

- ناتج من حق إعداد الوثائق المرتبطة بالسندات المنجمية ؛
- حصة من ناتج الرسم المساحي ؛
- أي ناتج آخر مرتبط بنشاط هذه الأجهزة

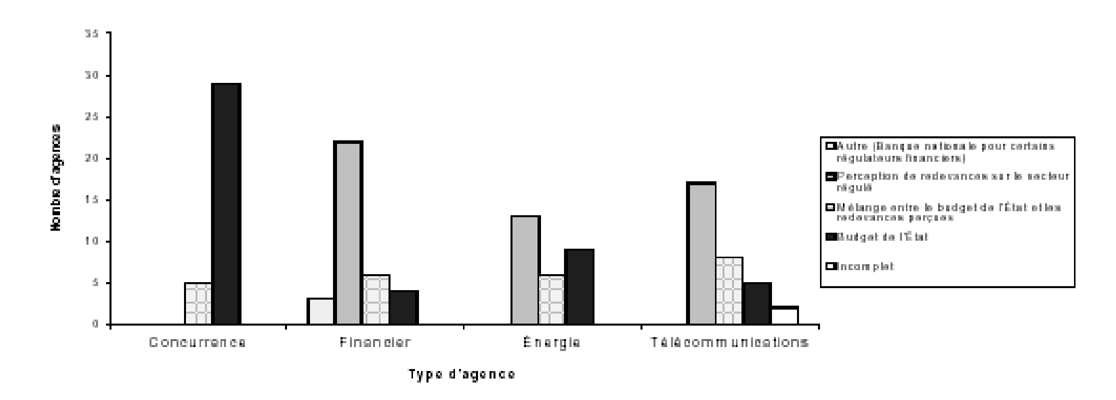
رغم توفرها على موارد مالية غير ميزانية معتبرة ، ورغم تعدد طرق التمويل الذاتي ، إلا أن إدخال الوزير المكلف بالطاقة والمناجم في إجراء تحديد نسب الأتاوى وإشرافه على حساب التخصيص الخاص المتعلق بصندوق الأملاك العمومية المنجمية ، إضافة إلى ربط اعتماداتها التكميلية بوزير الطاقة من شأنه إفراغ هذه الاستقلالية من محتواها.

إذا كانت جل سلطات الضبط هي سلطات إدارية مستقلة ، فإن المشرع أفرد سلطة ضبط المحروقات بنظام قانوني خاص - إذ أضفى عليها الطبيعة التجارية ومن ثم إمكانية مضاعفة مداخيلها المالية وزيادة قدرتها التمويلية الذاتية. فبالإضافة إلى كل عائد من عائدات نشاطاتها ، فإن مصادرها التمويلية تتمثل في عائدات الأتاوى المترتبة عن منح عقد البحث أو الإستغلال.

وكما هو الشأن بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى في قطاع الطاقة والمناجم ، أخضع المشرع ميزانية هذه الهيئة للموافقة المسبقة لوزير الطاقة والمناجم.

أما في القانون المقارن ، فإن سلطات الضبط في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي OCDE تعرف هي الأخرى طرق تمويل ماثلة ، حيث تمول عن طريق إيرادات من الميزانية العامة للدولة أو عن طريق أتاوى خاصة من قطاعات النشاط، ويمكن تمثيل طرق تمويلها حسب المخطط البياني التالي[1]:

[1]OCDE, les autorités de régulation dans le transport aérien, ferroviaire, les télécommunications et les services postaux, OCDE, 2006, p63.



المصدر:OCDE،المرجع السابق.

من خلال هذا الرسم البياني يمكن ملاحظة النتائج التالية :

- سيطرة التمويل عن طريق الميزانية العامة للدولة على جل سلطات المنافسة فمن أصل 30 دولة نجد حوالي 28 تمول سلطاتها للمنافسة تمويل كليا عن طريق ميزانية الدولة ، وهو اتجاه عام ينطبق على الجزائر ، فرنسا ومعظم دول العالم ، ويمكن تفسير ذلك بطبيعة مهام سلطات المنافسة كونها ذات اختصاص أفقي عام وإرادة الدول في التواجد بشكل أو بآخر على مستوى هذه الهيئات،خصوصا وأن قانون المنافسة يبقى أداة الضبط الوحيدة بالنسبة للدولة في اقتصاد السوق؛

- وجود استقلالية مالية معتبرة بالنسبة لهيئات الضبط في القطاع المالي، إذ تعرف حوالي 24 هيئة تمويل ذاتيا عن طريق اقتطاعات وأتاوى من قطاعات نشاطها وهي طريقة تمويل تعرف تناقصا نسبيا بالنسبة لسلطات الضبط في قطاعي الإتصالات (14 هيئة) والطاقة (10هيئات)؛

- فيما يخص التمويل المزدوج أو المختلط ، تعرف طريقة التمويل هذه نسبا ضئيلة متفاوتة (05 هيئات في قطاع المنافسة ، 07 هيئات في القطاع المالي ،05 هيئات في قطاع الطاقة 07 هيئات في قطاع الإتصالات).

الفقرة الثانية :الرقابة المالية على سلطات الضبط

إن تمويل نشاط الضبط وهو نشاط سيادي بواسطة اقتطاعات إجبارية من القطاعات المضبوطة يتطلب بالضرورة وجود رقابة خارجية على طريقة استعمال هذه الأموال[1]. كما أن هذه الطريقة في التمويل تطرح مشكلا قانونيا هاما يتمثل في كون هذه المداخيل هي مقابل اضطلاع سلطات الضبط بوظيفة لها منفعة عمومية وهي ضمان حسن سير السوق والمنافسة . ومن ثم يمكن اعتبار هذه الأتاوى نوعا من أنواع الضريبة وبالتالي ضرورة توافقها مع الأحكام الدستورية المتعلقة بتحديد نسبها بموجب قانون[2].

وعليه، فإن خضوع هذه الإيرادات لنظام الرقابة المالية في الدولة بشقيها المسبقة واللاحقة أمر حتمي لضمان الاستخدام الشرعي والعقلاني لهذه الأموال .

لكن السؤال المطروح هو ما مدى تعارض هذه الرقابة مع الاستقلالية المالية لسلطات الضبط ؟

إن الرقابة المالية لا تعد وصاية على الآمر بالصرف، بل مجرد ضمانة لحماية قواعد النفقة العمومية، ومن ثم فهي لا تتعارض مع استقلالية هذه السلطات[3] . خاصة وأن السلطات الإدارية المستقلة ورغم نظامها القانوني الخاص تبقى في نهاية الأمر هيئات عمومية يسري عليها النظام الرقابي الذي يحكم الهيئات العمومية الكلاسيكية ، ومن ثم فهي تخضع لا محالة لنظام الرقابة المالية اللاحقة لكل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

أقرت معظم النصوص المتعلقة بسلطات الضبط خضوعها للنظام الرقابي للدولة طبقا للتشريع المعمول به[4] ، كما أن تفسير النصوص المتعلقة برقاب كلا من المفتشية العامة للمالية[5] ومجلس المحاسبة[6] يوحي باختصاص هاتين الهيئتين بالرقابة اللاحقة

---

[1]O. Storche, op cit , p70.

[2] تنص الفقرة13 من المادة 122 من الدستور على أنه من اختصاص السلطة التشريعية إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.

[3] Ibid, p368

[4] انظر المادة11 من القانون رقم 2000-03 السالف الذكر ، المادة 23 من النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والمادة 12 من قانون المحروقات.

[5] المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية ، ج ر 15.

[6] الأمر رقم95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ،ج ر39.

على سلطات الضبط. وهذا بالرغم من أن النصين لا يأخذان بعين الاعتبار هذه الفئة القانونية الجديدة في مجال اختصاصهما.لكن المشرع استعمل إضافة إلى المعيار العضوي معيارا ماديا[1] لتحديد اختصاص كلا من المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة[2]. من ثم فإن هذه الرقابة تمتد لتشل سلطات الضبط خصوصا وأن الأموال العمومية تشكل الجزء الأكبر من ميزانياتها.

إذا كان الأمر مفصول بالنسبة للرقابة اللاحقة ، فإن الإشكال يبقى مطروحا بالنسبة للرقابة المسبقة، خصوصا وأن النقاش الحالي يدور حول علاقة الرقابة بفعل الإنفاق ويقارن بين الرقابتين المسبقة واللاحقة.

إن التطورات الأخيرة القائمة على مفهوم مسؤولية المسيرين عن النفقة كشكل من أشكال إصلاح الدولة تسير باتجاه تفضيل الرقابة اللاحقة على النفقات على حساب الرقابة السابقة. وفي هذا الصدد نلاحظ أن الرقابة المسبقة تشمل هيئات الضبط بطريقة خاصة وتتمثل في الموافقة المسبقة على مشاريع ميزانياتها.

أما بالنسبة لرقابة تنفيذ النفقات فإن 19 هيئة ضبط فقط من أصل 34 في فرنسا تخضع للرقابة المسبقة للمراقب المالي ، حيث تم إعفاء معظم السلطات الإدارية المستقلة الهامة(لجنة عمليات البورصة ، سلطة ضبط الاتصالات ، لجنة ضبط الكهرباء ،...) من رقابة المراقب المالي منذ إقرار ذلك بالنسبة لوسيط الجمهورية[3].

بالنسبة للتجربة الجزائرية فإن النصوص تبقى شبه مبهمة تجاه هذه المسألة ، فإذا كانت النصوص المنشئة تنص على خضوع سلطات الضبط للرقابة المالية للدولة

[1] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 تنص على اختصاص المفتشية العامة للمالية لرقابة كل شخص معنوي يستفيد من إعانات الدولة وهو الحال بالنسبة لمعظم سلطات الضبط.

[2] فيما يخص الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على سلطات الضبط يقوم المجلس حاليا بالتحقيق في طريقة تسيير شؤون سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى 2005 ، انظر بهذا الخصوص جريدة الفجر ليوم 04 مارس 2007 ، ع 1943. ص 03.

[3] يشكل وسيط الجمهورية في فرنسا حالة خاصة من الناحية المالية، حيث يتمتع بحساب مصرفي لدى الخزينة العامة والذي يستعمله بكل حرية مع احترام القوانين والتنظيمات. ومنه فهو لا يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة المسبقة على نفقاته. وقد شكلت هذه الحرية المالية بالنسبة لوسيط الجمهورية الجزائري سبب إلغائه ،حيث جاء في بيان رئاسة الجمهورية بتاريخ 02 أوت 1999 :"أن هذا الإجراء يندرج في منطق التسيير الأكثر ملاءمة والأفيد لنفقات الدولة"، انظر جريدة الوطن ليوم 03 أوت 1999.

دون تحديد نوع هذه الرقابة ، فإن تفسير المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 [1] يوحي بعدم إخضاعها للرقابة المسبقة خاصة وأن المشرع يستعمل معيارا عضويا جامدا على سبيل الحصر ، أين لا تندرج هذه الفئة القانونية ضمنه.

بالإضافة إلى المعيار المالي، نتطرق من خلال المطلب الموالي إلى طبيعة العلاقة التي تربط سلطات الضبط بالإدارة المركزية والسلطة التنفيذية عموما، وهو معيار حاسم في تقدير الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات

المطلب الثالث: من حيث العلاقة مع السلطة التنفيذية

مبدئيا، فإن سلطات الضبط لا تخضع لأية رقابة رئاسية أو وصائية من أية جهة كانت ، إنما تخضع فقط للنظام الرقابي المالي في الدواة ورقابة القاضي. فبعد تحويل صلاحيات الضبط من الإدارة المركزية لصالحها ، لم تعد تربطها بالهيئة التنفيذية إلا علاقات الإستشارة والاقتراح بعيدا عن أية علاقة وصائية أو تدخلية. غير أن تحليل وتمحيص النصوص المتعلقة بهذه السلطات يوحي بعدم انسحاب كليا من تأطير بعض القطاعات ، ويأخذ تواجدها الرقابي التدخلي أشكالا متعددة خصوصا في المجال المالي، أين تشهد سلطات الضبط رقابة مركزية على قراراتها التنظيمية (فقرة أولى) إضافة إلى أشكال رقابية أخرى (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة على القرارات التنظيمية[2]

أولا تجدر الإشارة إلى تمتع سلطتين فقط باختصاص معياري يتمثل في سلطة إصدار تنظيمات تتخذ شكل قواعد قانونية عامة ومجردة ، ويتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة. وتتخذ هذه الرقابة المركزية على قراراتها التنظيمية شكلين ؛ إجراء القراءة الثانية وإجراء الموافقة.

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة المسبقة علا النفقات الملتزم بها.ج ر 82.
[2] سنتطرق لاحقا للسلطة التنظيمية لسلطات الضبط ولا نعالجها هنا إلا من زاوية آليات الرقابة المركزية عليها.

1- إجراء القراءة الثانية: ويتعلق هذا الإجراء بالتنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض. إذ أخضعها المشرع قبل صدورها للرقابة المسبة لوزير المالية، حيث ترسل بعد يومين من مصادقتها من طرف المجلس إلى وزير المالية والذي يمتلك أجل 10 أيام[1] من أجل طلب تعديلها.

ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال 05 أيام [2]، ويعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه وزير المالية ويكون القرار الجدي نافذا مهما كان مضمونه[3].

إن هذا التأطير الإجرائي للأنظمة المصرفية التي يصدرها المجلس يستبعد إذن دورا مباشرا للحكومة في هذه الأنظمة ، عكس ما هو عليه الحال في فرنسا ، أين يتمتع مجلس التنظيم البنكي بصلاحيات إصدار أنظمة بنكية لكن في إطار الخطوط العريضة التي تضعها الحكومة. كما أن الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد الفرنسي يرأس هذا المجلس.

مقارنة مع هذا الجانب القانوني الفرنسي ، تبدو استقلالية مجلس النقد والقرض بالنسبة للحكومة أكثر وضوحا؛ فالوزير المكلف بالمالية له دور غير مباشر في الإطار الإجرائي لأنظمة المجلس[4]. لكن رغم ذلك، ورغم الطابع التنفيذي لهذه الأنظمة مهما كان مضمونها فإن الإبقاء على هذا الإجراء من شأنه إعاقة عمل المجلس، خصوصا وأن المشرع لم يتطرق إلى حالة صمت وعدم رد وزير المالية في الآجال المحددة.

2- إجراء الموافقة: ويخص هذا الإجراء الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، إذ يوافق الوزير المكلف بالمالية على هذه اللوائح وتنشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بنص الموافقة[5].

[1] تم تمديد هذا الأجل في تعديل2003 إلى 10 أيام بعدما كان 03 أيام فقط في قانون 90-10 وفي ذلك إعطاء لمهلة أوسع لرقابة وزير المالية على هذه الأنظمة.

[2] تم تمديد هذا الأجل إلى 05 أيام بعدما كان يومين فقط، وفي ذلك تمكين للمجلس من دراسة التعديلات المقترحة.

[3] المادة63 من الأمر رقم 03-11 السالف الذكر

[4] منى بن لطرش، مرجع سابق، ص66

[5] انظر المرسوم المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في11 مارس 1996.المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، ج ر18.

تجـدر الإشـارة إلـى أن المشـرع نـص علـى الموافقـةhomologation ولـيس المصـادقةapprobation ؛ فـإذا كانـت المصـادقة هـي التـي تعطـي الصـبغة التنفيذيـة للقرار وترفعه إلى درجة قرار تنظيمي ذو صبغة تنفيذية ، فإن الموافقة لا تعد إلا إجراء شكليا يشترط دخول القرار حيز التنفيذ انطلاقا من نشره في الجريدة الرسمية. غير أنه يمكن ملاحظة أن التنظيمات التي لم يوافق عليها وزير المالية بعد تبقى مجرد مشاريع لا تتمتع بطالعها التنفيذي والمشترط بالصدور في الجريدة الرسمية. ومن ثم يمكن القول إن موافقة وزير المالية هي مصادقة حقيقية تشترط وجود هذه الأنظمة في حد ذاتها، إذ يصبح وزير المالية هو منشئ ومصدر هذه الأنظمة وليس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

بالإضافة إلى الرقابة على القرارات التنظيمية لسلطات الضبط ، توجد رقابات أخرى تتخذ أشكالا متعددة.

الفقرة الثانية: الأشكال الرقابية الأخرى

تبنى المشرع آليات رقابية أخرى على سلطات الضبط، وهي آليات تكرس كلها إرادة الدولة (الهيئة التنفيذية) في التواجد والتأثير في قطاعات الضبط هذه، وتتجلى هذه الآليات من خلال ما يلي:

1- المصادقة المسبقة على ميزانيات سلطات الضبط في قطاع الطاقة والمناجم:كما لاحظنا سابقا ، فإن المشرع أخضع الميزانيات السنوية لسلطات الضبط في قطاع الطاقة والمناجم (لجنة ضبط الغاز والكهرباء ، وكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات) لموافقة ومصادقة الوزير المكلف بالطاقة والمناجم على عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى كسلطة ضبط البريد والإتصالات مثلا أين لا تخضع ميزانيتها لمصادقة الوزير المكلف بالبريد والإتصالات.

إن هذا الإجراء والمشابه لذلك المعمول به بالنسبة للهيئات العمومية من شأنه المساس بروح الاستقلالية المالية وخصوصية النظام القانوني لسلطات الضبط.

2- سلطة الحلول: وهو إجراء نص عليه المشرع بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة. وذلك في حالة ثبوت عجز أو قصور ، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الإستماع إلى رئيس اللجنة[1].

كما يمكن لوزير المالية تعليق عمل البورصة إذا كان هذا التعليق يتجاوز 05 أيام وذلك في حالة حدوث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة[2].

3- سلطة التغاضي على قرارات مجلس المنافسة : مقارنة بأمر 1995 ، يمكن تسجيل في مجال قرارات مجلس المنافسة بخصوص التجميعات الاقتصادية، حيث لا تتدخل الحكومة في قرارات المجلس برفض تجميع المؤسسات. ولا يمكن للمؤسسات المعنية إلا تقديم طعن أمام القاضي.

أم تعديل2003 فقد رخص للحكومة بتجاوز قرارات المجلس في هذا المجال ، إذ يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة أو بناء على طلي حد الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض مجلس المنافسة ، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع[3]. ومن جهة أخرى أحال المشرع على التنظيم لتحديد شروط وكيفيات طلب التجميع.

[1] المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 السالف الذكر.
[2] المادة 48 من نفس المرسوم.

[3] المادة21 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

بعد تحليل إشكالية استقلال سلطات الضبط على المستوى الوظيفي يمكن في هذا المجال الخروج بالملاحظات التالية :

أولا : من حيث صلاحية هذه السلطات في إعداد قواعد تنظيمها وعملها ، نلاحظ وجود تفرقة واضحة بين فئتين من السلطات ، فإذا كان البعض منه يضطلع بهذه الصلاحية ن فإن البعض الآخر يخضع لقواعد مفروضة من طرف السلطة التنفيذية في ما يخص تنظيمه وعمله وهو ما لا يخدم استقلاليتها الوظيفية.

ثانيا: بالنسبة لطرق التمويل، مكن المشرع معظم سلطات الضبط من تحصيل موارد ذاتية خارج الميزانية العامة للدولة والتي لا تشكل إلا طريقة استثنائية في التمويل. وهو ما يمكن هذه السلطات من تعزيز قدرتها التمويلية الذاتية وبالتالي ضمان استقلالها المالي عن السلطة التنفيذية.
غير أن المشرع ورغم ذلك ، أخضع ميزانيات بعض هذه السلطات وخصوصا تلك التي تنشط في قطاعي الطاقة والمناجم للموافقة المسبة لوزير الطاقة والمناجم وهو إجراء مقيد لاستقلاليتها المالية عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى والتي تعف غياب الإدارة المركزية عن إجراء تحضير ، إقرار وتنفيذ ميزانياتها.

ثالثا: من حيث العلاقات الوظيفية مع الإدارة المركزية ، فرغم أن المشرع قام بتحويل صلاحيات الضبط والمراقبة لصالح سلطات الضبط فاصلا بذلك بين وظائف الإدارة المركزية ووظائف هذه السلطات، إلا أن الإدارة المركزية لا زالت تتواجد عبر أشال رقابية مختلفة بالنسبة لهذه السلطات وأهما الرقابة على سلطتها التنظيمية وهو يوحي بإرادة الدولة في التواجد وعدم التحويل الكلي لصلاحيات الضبط.

خلاصة الباب الأول :

من خلال التحليل السابق، فإن فحص إشكالية مدى أصالة سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ومدى توفرها على ضمانات وآليات تدخل كافية لاضطلاعها بالدور الجديد للدولة على مستوى طبيعتها القانونية ونظامها القانوني قد أفضى إلى ملاحظات والنتائج التالية:

1- تبني المشرع للنموذج الفرنسي المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة من حيث المبدأ ، ومحاولة إقرار وتعميم هذا النموذج بالنسبة لكل القطاعات التي شهدت إنشاء سلطات ضبط. لكن مع إعطائه محتوى مغايرا في كثير من الأحيان وذلك من خلال:

* اختلاف القيمة المعيارية للنصوص المنشئة؛ حيث عمد المشرع في بعض الأحيان إلى تبني طريقة الإنشاء بواسطة قوانين المالية؛
* الإحالة المتزايدة على التنظيم بخصوص تحديد مهام، صلاحيات، تنظيم وقواعد سير هذه السلطات؛
* توسيع مفهوم سلطات الضبط إلى هيئات ذات طابع اقتصادي وتجاري ؛
* الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات؛
* عدم تعميم ضمانة العهدة بالنسبة للأعضاء.

2- رغم تبني المشرع لنموذج السلطات الإدارية المستقلة ، إلا أن سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري وعلى غرار نظيره الفرنسي ، لا تتمتع بنظام قانوني موحد ، وهذا من خلال:
* اختلاف وتعدد التكييفات القانونية ؛
* اختلاف عدد وطبيعة تركيبتها البشرية ؛

* اختلاف وتعدد أنظمة العهدة المطبقة على الأعضاء؛

* اختلا ف وتعدد طرق التمويل.

ومن ثم فهي لا تشك فئة قانونية أصيلة ومتجانسة ، وهذا بالرغم من اشتراكها في بعض العناصر على غرار :

*طريقة الإنشاء؛

* جماعية التركيبة؛

* الطبيعة الإدارية؛

* وجود وسائل تمويل ذاتية.

3- وجود تفرقة واضحة بين فئتين من سلطات الضبط ؛تلك المنشأة قبل سنة 2000 وتلك التي تم إنشائها بعد هذا التاريخ، إذ نسجل تراجع ملحوظ خصوصا في مفهوم الاستقلالية العضوية؛ حيث تستفيد كل السلطات المنشأة قبل سنة 2000 من ضمانة العهدة ، فيما لا تستفيد أيا من السلطات المنشأة بعد هذا التاريخ من أية عهدة.
إن هذا التراجع المسجل قابله من جهة أخرى في إطار هذه التفرقة الاعتراف بالشخصية المعنوية لكل السلطات التي تم إنشاؤها بعد سنة 2000، إضافة إلى تلك المنشأة من قبل بمناسبة تعديل نصوصها القانونية. ومنه فإن سنة 2000 شكلت نقطة تحول جذرية في موقف المشرع وطبيعة تصوره حول هذه السلطات.

4- تردد وعدم وضوح رؤية المشرع حول الطبيعة القانونية والنظام القانوني لبعض السلطات وذلك من خلال التعديل المتكرر للنصوص المتعلقة بها وهو ما يسجل بالنسبة لكل من:

- قانون النقد والقرض سنة2001 وسنة 2003 ؛

- قانون البورصة وقانون المنافسة سنة 2003.

إن كل هذه التعديلات ورغم أنها لا تمس سلطات الضبط فقط، إلا أنه حملت كلها أحكاما جديدة بالنسبة لسلطات الضبط في هذه القطاعات وهو ما ينم عن غياب رؤية موحدة وواحدة لهذه السلطات لدى المشرع.

5- رغم اعتراف المشرع لهذه السلطات بتكييف السلطات الإدارية المستقلة واعترافه لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، إلا أن معالجة الأنظمة القانونية الخاصة باستقلاليتها عضويا ووظيفيا أفضى إلى وجود استقلالية نسبية بالنسبة لمعظم هذه السلطات. وهي استقلالية تعرف حدودا تتعلق أساسا بعدم الانسحاب الكلي للدولة من تأطير ورقابة هذه النشاطات ورغبتها في التواجد على مستوى هذه السلطات بشكل أو بآخر من خلال آليات رقابية عضوية ووظيفية.

ومن ثم يمكن الاستنتاج بأن النظام القانوني لهذه السلطات حسب التصور الجزائري لا يقدم ضمانات كافية لاضطلاعها بوظيفتها الرقابية الضبطية بكل حياد واستقلالية.

بعد تطرقنا لإشكالية النظام القانوني لسلطات الضبط ومدى توفرها على ضمانات كافية لاضطلاعها بالمهام الجديدة للدولة، سنتطرق في البال الثاني من هذه الدراسة لطبيعة ومدى أصالة نظام تدخل هذه السلطات.

الباب الثاني : ...ومجرد تحويل لممارسة كلاسيكية لامتيازات السلطة العامة

نتطرق من خلال هذا الباب الثاني إلى إشكالية مدى أصالة نظام تدخل سلطات الضبط ومدى تعبير لصلاحيات وأدوات التدخل المعترف بها لهذه السلطات عن دور جديد للدولة ، أو هو مجرد تحويل لممارسة كلاسيكية لصلاحيات السلطة العامة من الإدارة المركزية لصالح هيئات جديدة.؟

وقصد معالجة هذه الإشكالية، نتطرق في (فصل أول) إلى حجم وطبيعة ومدى تجانس الصلاحيات التي تمتع بها هذه السلطات في ممارستها لوظيفة الضبط. كما سنحاول فحص الوجه الآخر لهذه الإشكالية بالنظر إلى طبيعة المعالجة التي يبديها القاضي تجاه قرارات هذه السلطات ومدى أصالة رقابته القضائية عليها(فصل ثاني).

الفصل الأول: صلاحيات سلطات الضبط وأدوات ممارسة الوظيفة الضبطية

إذا كان تحويل صلاحيات الضبط والمراقبة من الإدارة المركزية لفائدة سلطات لضبط يعبر لا محالة عن ضرورة تكييف مهام الدولة بالنظر إلى دورها الجديد في ظل سياق اقتصادي جديد (المبحث الأول) ، فإلى أي مدى تعبر صلاحيات الضبط التي تمارسها هذه السلطات عن دور جديد لدولة أم أنها مجرد ممارسة طبيعية لامتيازات السلطة العامة؟

قصد فحص نمط تدخل سلطات الضبط وطبيعة وحجم صلاحياتها ، وبالنظر إلى أن وظيفة الضبط تتعلق بمسار شامل ومتكامل ، سنتطرق من خلال (مبحث ثاني) إلى المرحلة الأولى في ممارسة وظيفة الضبط والتي تتعلق بالرقابة المسبقة للسوق من خلال الوظيفة المعيارية على وجه الخصوص وهو ما يصطلح عليه بالضبط المسبق régulation ex ante .

أما في (مبحث ثالث) سنتطرق إلى المرحلة الثانية والنهائية للضبط والمتعلقة بالرقابة اللاحقة عن طريق الوظيفة العقابية وهو ما يعبر عن ضبط لاحق régulation ex post.

المبحث الأول : وظيفة الضبط الإقتصادي ، إعادة تحديد لدور الدولة في سياق المنافسة

إن اقتصاد السوق ، وإن كان يعني من الناحية النظرية غياب أي تدخل وترك المجال للسوق، إلا أنه لا يعني مطلقا الغياب الكلي لدولة والتي تبقى الضامن الوحيد للمصلحة العامة والنظام العام الإقتصادي، والتي لم يكن انسحابها إلا تغييرا في طبيعة ومحتوى دورها الإقتصادي والذي استدعى إعادة تكييف وظائفها مع السياق التنافسي الجديد في ظل ظهور دور جديد يتعلق أساسا بالضبط وشك لجديد للدولة يتعلق بالدولة الضابطة.

وقصد معالجة إشكالية الدور الجديد للدولة وأثره على أدوات الضبط الجديدة ، سنتطرق في (مطلب أول) إلى تحليل طبيعة الوظائف الجديدة للدولة في إطار الضبط والذي سنحاول عرض وتحليل مختلف جوانبه وخلفياته النظرية والإقتصادية في (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الوظائف الجديدة للدولة في سياق المنافسة

بانتقال المرافق العمومية الشبكية من وضعيات الإحتكار العمومي الطبيعي إلى التحرير والمنافسة ، عرفت لدواة تحولا جذريا في وظائفها ومن ثم في هياكلها وأدوات ضبطها لعلاقتها بالاقتصاد و المجتمع.وذلك بإعادة النظر في وظيفتها الإنتاجية/ الإستغلالية وظهور مهام جديدة تعلق بدورها كمنظم وحكم وليس كفاعل اقتصادي (فقرة أولى) ، وهي مهام أدت على الصعيد التنظيمي المؤسساتي إلى ظهور إطار مؤسساتي جديد وتوزيع جديد للأدوار(فقرة ثانية).

الفقرة الثانية: طبيعة ومحتوى الدور الجديد للدولة

إن فتح القطاع المالي والمرافق العمومية الشبكية على المنافسة، وانسحاب الدولة من التسيير المباشر لا يعني ترك هذه القطاعات لقوى السوق مصالح المتعاملين.

وعليه ، فإن هذا السياق الإقتصادي الجديد استدعى ظهور مهام جديدة للدولة التي تبقى الضامن الوحيد للشفافية ، تنظيم مرفق عام ذو نوعية على كامل الإقليم وحرية دخول المتعاملين إلى السوق.

وعموما فإنه يمكن حصر المهام الجدية للدولة على الشكل التالي:

*** المهام التنظيمية : les missions de réglementation**: تعد صلاحية التنظيم امتيازا سياديا للدولة[1]، حيث تبقى الدولة المحتكر الوحيد لسلطة التنظيم رغم اتساع رقعة الإستشارة. إذ يبقى من اختصاصها تحديد الإطار المعياري وقواعد اللعبة المؤطرة للقطاعات المفتوحة على المنافسة. ويتم عادة إنتاج هذه المعايير والقواعد (تشريع / تنظيم) بواسطة هيئات سياسية للدولة (برلمان / حكومة) ، وهذا رغم تحويل جزء من السلطة التنظيمي لبعض من سلطات الضبط. وتهدف هذه المعاير إلى[2]:

- إضفاء الشرعية على الإطار القانوني لتحرير المرافق العمومية الشبكية وضبطها ؛
- تحديد الخدمة العامة المضمونة بالنسبة للمرتفقين وطرق تمويلها؛
- تحديد شروط الدخول إلى السوق بالنسبة للمتعاملين و المرتفقين ؛
- تحديد قواعد المنافسة بين المتعاملين العموميين والخواص ؛
- تحديد الإطار العام للضبط(مهام وصلاحيات سلطات الضبط وكذا طرق الطعن الإدارية والقضائية).

[1]ENA, la déréglementation dans les services publics, séminaire sous la direction de Mr,M-C,BELMIHOUB,juin 2002.

[2] Rapport Missoum Sbih, op cit , p111.

رغم أن الدولـة الضـابطة ستدعي تفويض جزء ن صـلاحية التنظيم لصـالح هيئـات الضبط الجديدة واكتفائها بوضع الإطار العام والقواعد العامة التي تحكم السوق ، إلا أن الملاحظ هو العكس تماما ، إذ لازالت الدولـة (عن طريق سلطتيها التشريعية والتنظيميـة) تحتكر عمليـة إنتـاج المعـايير القانونيـة وذلك من خلال الإنتـاج المتزايد والتضخم الملحوظ للنصوص القانونية المؤطرة للسوق والمنافسة.

*** مهمة تحديد المرفق العام:mission de définition du service public:**

يعد المرفق العـام مهمـة دائمـة للدولـة وذلك مهمـا كـان شكل تسييره(تسيير مباشر ، تسيير مفوض ، امتياز) وهو معطى أساسي في التدخل العمومي ويبقى من مسؤولية الدولة نظرا للمبادئ التي تحكمه (ديمومة،مساواة وقابلية للتكيف)[1].

وعليه، فإن تعريف المرفق العام ومجال تدخله هو من مهام الدولـة خوصـا وأن تعميم مفهوم الخدمة العامةservice public universel يطرح مشاكل في تحديد مستوى هذه الخدمة وشروط توريدها. ومن ثم فإنه يعود للدولة انطلاقا من معايير موضـوعية ومـن قيم اجتماعيـة ثقافيـة (تضـامن وطنـي واجتمـاعي) تحديـد طبيعـة ومجـال هـذه الخدمة العامة.

*** مهمـة حمايـة المستهلك:mission de protection du consommateur:**

إن الإنتقال من تسيير عمومي احتكاري للمرافق العمومية إلـى تسيير خـاص ، وتعدد الفاعلين في السوق من شـأنه المسـاس بمصـالح المستهلك[2].وعمومـا فـإن الدواة تعتمد آلية دفاتر الشروط كـأداة فـي تحقيق هذه المهمـة وذلك مـن خـلال الشـروط التنظيميـة والت يتمكن الدواة عادة من فرض شروط ومواصفات الخدمة العامة.

---

[1] W. Laggoune ,l'Etat dans la problématique du changement; éléments de réflexion, IDARA, n °25, 2003, p45.

[2]M-C. Belmihoub, nouvelles régulations économiques dans les services publics de réseaux ; fonctions 3 p1,02 ,IDARA, n° spécial, n°28, 2004 ,et institutions

*** مهمة تنظيم ومراقبة المنافسة: mission d'organisation et de surveillance de la concurrence**: تمثل أو ل مهمة ضبط في تنظيم وتأطير الخروج من وضعية الإحتكار في السوق. وتتصل هذه المهمة أساسا بالنظام القانوني للمتعامل التاريخي وضرورة تكييفه و إدراجه ضمن السياق الجديد للمنافسة وذلك عن طريق الخوصصة أو تحويله إلى هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

بعد إعادة النظر في النظام القانوني للمتعامل التاريخي لابد من فصل نشاطات التسيير والمراقبة التي تبقى من اختصاص الدولة ووظائف الإستغلال التي تعود للمتعامل التاريخي والذي يصبح تعاملا عاديا يعالج بنفس معالجة المتعاملين الخواص.

ثاني مهمة ضبط تتعلق بتنظيم وضمان دخول الغير إلى الشبكات(ART)[1] ، وتم هذه المهمة برفع كل الحواجز المتعلقة بالدخول وضمان الدخول المتساوي إلى الشبكات والهياكل القاعدية. وتحكم هذه المهمة ظاهرة الربط البينيinetrconnexion.

أما المهمة الثالثة فتتعلق بتحديد المؤسسات المؤهلة لتأطير السوق وآليات حماية المنافسة من الوضعيات المهيمنة والمحتكرة.

*** مهمة الحكم الراشد للنظام: mission de bonne gouvernance du système**: إن فتح المرافق العمومية على المنافسة من شأنه إظهار فاعلين جدد ومصالح متعددة ومتضاربة في السوق. ومن ثم فإن دور الدولة في هذا السياق الجديد يتمثل في خلق شروط وظروف حكم راشد للنظام الذي أصبح كتعدد الفاعلين، وذلك عن طريق نقل بعض امتيازات السلطة العامة إلى سلطات ضبط وإلى السلطة القضائية[2].

---

[1] Principe d'accès des tiers aux réseaux.

[2] Rapport Missoum Sbih, op cit, p113.

*** مهـام تهيئـة الإقلـيم وحمايـة البيئـة : mission d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement** : تعد تهيئـة الإقليم انشـغالا رئـيس فـي السياسـات العموميـة للدولـة. غيـر أن السـياق الإقتصـادي الجديـد المتميز بإدخال المنافسة في المرافق العمومية وانسحاب الدولة من تسييرها المباشر من شأنه المساس بسياسة الدولة في مجال التهيئة وتجهيز الإقليم. ونم ثم فإن الدور الجديد لدولة في هذا المجال يتمثل في إعطاء قيمة إضافية للشبكات والهياكل القاعدية بحيث تكـون مدرجـة فـي المخططـات التوجيهيـة لتهيئـة الإقلـيم[1] ومخططـات شـغل الأراضي.

أما في مجال حماية البيئة ، فعلى الدولة السهر على تطبيق النصوص المتعلقة بالبيئة، هو ما يظهر من خلال واجب ضمان التوازن بين المصالح المرتبطة بحماية البيئة وحاجيات تطور بنيات الإستغلال.

الفقرة الثانية : الإطار المؤسساتي والتوزيع الجديد للأدوار

ترتـب عـن تفكيـك النظـام الإحتكـاري والإنتقـال إلـى المنافسـة الحـرة ، توزيـع جديـد لـلأدوار وظهـور فـاعلين جـدد فـي إطـار نظـام مؤسسـاتي جديـد يتوافـق والأدوار الجديدة للدولة.

ويتميـز هذا الإطـار المؤسسـاتي الجديد بظهـور نسـق تنظيمـي لهيئـات وميكانيزمـات الضـبط ذو طـابع تشـاركي: الإدارة (إنتـاج التنظـيم ورقابـة تنفيـذه) ، سـلطة الضـبط (تنفيـذ التنظـيم والعمـل علـى احترامـه ومعاقبـة المخـالفين لـه) ، المتعـاملين (تنفيـذ المرفـق العـام واحتـرام التنظـيم) ، المرتفـق (الإسـتفاذة مـن الخـدمات والهياكـل القاعدية)[2].

[1] انظر القانون رقم01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بالتهيئة العمرانية والتنمية المستدامة ، ج ر77.

[2] يعرف نموذج الضبط هذا بالهرمي pyramidal حيث تتكفل الدولة (سلطة تشريعية / تنفيذية à بإنتاج القواعد وتعمل سلطة الضبط على تطبيقها وضمان حسن احترامها.

أولا : المؤسسات : قصد الإضطلاع بالدور الجدي للدولة ، ف،ه يتم تقاسم وتوزيع وظيفة الضبط بين المؤسسات التالية على الشكل التالي :

* **الإدارات المركزية**:[1] يقتضي المرور إلى الدولة الضابطة نفي أي تدخل مباشر للدولة (إدارة مركزية) في التسيير الإقتصادي وترك وظيفة ضبط السوق لهيئات حيادية تتمتع بنظام قانوني خاص وذلك من خلال :

- تحويل صلاحيات الإستغلال العمومي إلى مؤسسات عمومية اقتصادية قابلة للخوصصة أو للتحويل إلى هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري؛

- تحويل صلاحيات ضبط ورقابة السوق إلى هيئات الضبط.

وانطلاقا من هذا، يمكن ملاحظة التقليص النوعي والكمي الواضح في صلاحيات وطبيعة ومجال تدخل الإدارة المركزية.

وفي هذا السياق ، فإن المهام الجديدة للإدارة المركزية في ظل السياق الإقتصادي الجديد تنحصر فيما يلي :

- **وظيفة التخطيط وإعداد السياسات العمومية**:بعد تحويل وظائف الإستغلال وكذا وظائف الضبط ، فإن المهام الجديدة للإدارة المركزية تنحصر أساسا في مهام التصور والتخطيط الإستراتيجي للقطاع واستشراف الخيارات الإستراتيجية الكبرى للقطاع في ظل السياسة العامة للحكومة.

وفي هذا الإطار، تم إعادة تكييف وملاءمة النصوص القانونية المتعلقة بمهام الإدارات المركزية[2]، إضافة إلى تكييف الهياكل التنظيمية وموافقتها مع المهام الجديدة للدولة[3].

***الوظيفة التشريعية والتنظيمية** : تتعلق المهام الجديدة للإدارة المركزية بالإنتاج المعياري من خلال العملية التشريعية وذلك باقتراح القواعد العامة المؤطرة لمختلف النشاطات والقطاعات[1].

---

[1] انظر فيما يخص المهام الجديد للإدارات المركزية مداخلة الأمين العام لحكومة حول تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها أمام مجلس الوزراء المنعقد يوم الأحد 30ديسمبر2001

[2] انظر المرسوم التنفيذي رقم02-453 المؤرخ في21 ديسمبر 2002 المحدد لصلاحيات وزير التجارة، ج ر 85.

[3] انظر المرسوم التنفيذي رقم325-2000 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية.ج ر63.

***الوظيفة الرقابية**: رغم تحويل وظيفة الضبط والمراقبة لصالح هيئات الضبط وإعادة تكييف مهام الإدارات المركزية، إلا أن هذه الأخيرة لازالت تحتفظ بجزء من الوظيفة الضبطية الرقابية. فمثلا نجد وزير التجارة مازال يمارس صلاحيات في ضبط الأسواق وترقية المنافسة رغم تحويلها إلى مجلس المنافسة، وتتمثل هذه المهام فيما يلي[2]:

- اقتراح كل إجراء من شانه تعزيز قواعد وشروط منافسة سليمة ونزيهة في سوق السلع والخدمات؛
- المساهمة في تطوير قانون المنافسة ؛
- تنظيم وملاحظة السوق وتحليل هيكله ومعاينة الممارسات الغير شرعية الهادفة إلى إفساد المنافسة الحرة؛
- العمل على الإطار المرجعي وإثرائه في ضبط المنافع العمومي.

إن هذه الملاحظة تنطبق أيضا على وزير الطاقة والمناجم[3] ووزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والإتصال ، إذ يشارك هذا الأخير بالتشاور مع سلطة الضبط في مراقبة ممارسة منافسة مشروعة وفعلية بين متعاملي البريد والمواصلات.
وعليه ، فرغم تعلق هذه المهام الرقابية بتحديد الإطار العام ، الإقتراح ، المساهمة والتشاور ، إلا أنها تعكس عدم الإنسحاب الكلي للإدارة المركزية من عملية تنظيم ورقابة السوق والمنافسة.

* **وظيفة المحافظة على النظام العام الإقتصادي** : وتتصل هذه الوظيفة أساسا بتحديد مضمون الخدمة العامة وكذا الضمانات الكفيلة بحماية المستهلك. وقد أهل المشرع

---

[1]انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-57 السالف الذكر، المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 02-453السالف الذكر.
[2] لمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم02-453 السالف الذكر.
[3] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم94-215 المؤرخ في 15 جوان 1996 المتضمن صلاحيات وزير الطاقة والمناجم ، ج ر37 تنص على صلاحية وزير الطاقة والمناجم في إعداد واقتراح والسهر على تنفيذ تدابير الضبط من أجل تثمين وترقية مجموع أنشطة القطاع.

الإدارة المركزية للاضطلاع بمهام الدولة في مجال تحديد الخدمة العامة[1] وحماية المستهلك . حيث تتكفل وزير التجارة مثلا في مجال جودة السلع والخدمات وحماية المستهلك بما يلي :[2]

- تحديد شروط وضع السلع والخدمات رهن الإستهلاك في مجال الجودة والنظافة الصحية والأمن ؛
- اقتراح كل الإجراءات المناسبة في إطار وضع نظام للعلامة وحماية العلامات التجارية والتسميات الأصلية ؛
- المساهمة في إرساء قانون الإستهلاك وتطويره.

وقصد الإضطلاع بهذه المهام الجديدة تم تنظيم الإدارة المركزية في الوزارات بشكل يستجيب لهذه الوظائف على الشكل التالي:

[1] تتمثل الخدمة العامة لقطاع المواصلات في جعل تحت تصرف الجميع القدر الأدنى من الخدمة، وهي خدمة هاتفية ذات نوعية خاصة.وكذا بث وإرسال المكالمات الهاتفية المستعجلة وتقديم خدمات استعلاماتية وكذا دليل هاتفي للمشتركين في شكل مطبوع أو إلكتروني وتزويد كامل التراب الوطني بالغرف الهاتفية المركبة على الأملاك العمومية وهذا في إطار مباديء المساواة ، الإستمرارية والقابلية للتكيف.انظر المادة 08 من القانون رقم .2000-03 .

[2] المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 02-453 السالف الذكر.

الوظيفة	المديرية المختصة بالوزارة	المهام الفرعية
تصور ، وتخطيط السياسات العمومية	مديرية الدراسات الإستشرافية (وزارة الطاقة والمناجم)	الدراسات المتعلقة بالتهيئة العمرانية ، حماية البيئة والإندماج الإقتصادي
	المديرية العامة للرقابة الإقتصادية وقمع الغش (وزارة التجارة)	تحديد الخطوط العريضة للسياسة الوطنية للمراقبة
	المديرية العامة اتكنولوجيات الإعلام والإتصال(وزارة البريد والإعلام والإتصال)	أعداد استراتيجية تطوير الإتصالات السلكية واللاسلكية وعناصر سياسة البريد
	مديرية التخطيط والشؤون الإقتصادية (وزارة الموارد المائية)	الدراسات والمخططات القطاعية ، تخطيط الإستثمارات وتنسيقها
الوظيفة التنظيمية	المديرية العامة للمحروقات(وزارة الطاقة والمناجم)	اقتراح مشاريع القوانين والتنظيمات المتعلقة بقطاع الطاقة والمناجم
	مديرية المنافسة (وزارة التجارة)	اقتراح الأدوات القانونية والتنظيمية المتعلقة بترقية المنافسة
	المديرية العامة لكنولوجيات الإعلام والإتصال ، مديرية البريد	تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية المسيرة لنشاطات القطاع
الرقابة والضبط	مديرية الضبط الإقتصادي والقانوني (وزارة الطاقة والمناجم)	الرقابة التقنية والإدارية للمناجم ، تقييم أثر تدابير الضبط ، المساهمة في التقييس
	المديرية العامة لضبط النشاطات وتنظيمها (وزارة التجارة)	السهر على السير التنافسي للأسواق
	المديرية العامة لكنولوجيات الإعلام والإتصال ، مديرية البريد	رقابة شروط إقامة الشبكات ، المشاركة في رقابة المنافسة الفعلية والمشروعة
تحديد الخدمة العامة وحماية المستهلك	المديرية الفرعية لخدمة العامة للبريد المديرية الفرعية للخدمة العامة للإتصالات	اقتراح عناصر منح تبعات الخدمة العامة وإعداد دفاتر الشروط البحث عن موارد تمويل الخدمة العامة في القطاعين
	مديرية الجودة والإستهلاك	المبادرة بالبرامج الإعلامية والتحسيسية والوقائية في مجال الجودة وحماية المستهلك التشجيع على إنشاء جمعيات المستهلكين

-جدول رقم(11) المهام الجديدة للإدارة المركزية-

* **سلطات الضبط**:لا يمكن الوصول إلى الفعالية المنتظرة من فتح المرافق العمومية على المنافسة إلا بإنشاء سلطات ضبط مستقلة، وهي سلطات تتدخل بشكل مسبق في تنظيم شروط منافسة فعلية في قطاعات تتميز بخصائص تقنية واقتصادية معينة.
هذا، ويختلف النظام القانوني لهذه السلطات من دولة لأخرى، من قطاع لآخر ومن تجربة لأخرى، وهي تمتد من السلطة القضائية إلى سلطات الضبط المستقلة مرورا بالهيئة الإدارية المراقبة. ويتضمن اضطلاع هذه الهيئات بمهامها ثلاثة جوانب رئيسة ، أولا كونها مسؤولة[1]، ضرورة امتلاكها للصلاحيات والوسائل الضرورية لتأدية وظائفها وأخيرا فإن عملها يندرج في إطار المعاير لمحددة من طرف السلطات العمومية.
أما عن مهام هذه الهيئات ، فتتعلق بما يلي :
- ضمان منافسة شفافة ونزيهة في السوق؛
- تحكيم وفصل النزاعات بين المتعاملين ؛
- سلطة العقاب عم عدم احترام القواعد المحددة من قبل المشرع؛
- حماية مصالح مختلف الفاعلين في السوق ؛
- حماية مصالح المستهلك.

* **مجلس المنافسة** : اعتمدت كل الدول التي تبنت نظام اقتصادي قائم على مبدأ حرية الصناعة والتجارة قانونا للمنافسة[2] ، كما أنشأت هيئة متخصصة تتكفل بمهمة السهر على حسن سير السوق وهي مجلس المنافسة.
هذا، ويتميز تدخل مجلس المنافسة بالميزات التالية:
- كون تدخله أفقيا يشمل كل القطاعات ، ذلك أن قانون المنافسة يطبق على كل النشاطات الإقتصادية ، إذ اعتمد المشرع معيارا ماديا في تحديد مجال تطبيقه ، أي

[1] لابد وأن تخضع هيئات الضبط لرقابة ديمقراطية ولتقييمات منتظمة ، كما يجب عليها تسبيب قراراتها.
[2] انظر حول هذا القانون في الجزائر ، موالك بختة ، التعليق على الأم رقم 03-03 الصادر في19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الإقتصادية والسياسية ، 01/2004 ص ص 18-70.

الطبيعة الإقتصادية للنشاط بغض النظر عن طبيعة المتعامل أو شكل تدخله[1]؛
- عكس سلطات الضبط فإن مجلس المنافسة يتدخل بصفة لاحقة عند المساس بالمنافسة في السوق وذلك عن طريق مراقبة الممارسات المقيدة لها[2].

***القضاء**: إن إشراك القضاء بشقيه الإداري والعادي في عملية التحول إلى اقتصادي السوق وإرساء قواعد المنافسة يشكل ضمانة رئيسية بالنسبة للمتعاملين وللمرتفقين والمستهلكين على السواء. ويتدخل القاضي في هذا السياق الجديد بمراقبة سلطات الضبط خصوصا وأن الدولة تخلت عن وظيفة الضبط وأن هذه السلطات لا تخضع لأي نون من أنواع الرقابة.

ثانيا : من حيث العلاقات : قصد ضمان تناسق عمل هذا الإطار المؤسساتي الجديد فإن هذه المؤسسات لابد و أن تتعايش فيا بينها عن طريق العلاقات التالية :

*** من حيث العلاقة بين الإدارة المركزية وسلطات الضبط**: مبدئيا، فإن الإدارة المركزية لا تمتلك حق التدخل في عمل سلطات الضبط. غير أن الوزراء ومصالحهم لازالت تربطهم بهذه السلطات علاقات متعددة الأشكال. انطلاقا من الوسائل المالية والبشرية إلى الحق في تمثيل الوزراء داخل هذه الهيئات كما هو عليه الحال بالنسبة لمحافظ الحكومة في القانون الفرنسي.
غير أن الإشكال يبقى مطروحا على مستوى توزيع الصلاحيات وعدم الوضوح أحيانا في تقاسم الأدوار ، إذ أظهر الإجتهاد القضائي الفرنسي تنازع واضح في الإختصاص بين السلطات الإدارية المستقلة والإدارة المركزية.

---

[1] C. Bennadji, droit de la concurrence en Algérie, RASJEP, 2004, n°02, p154.

[2] انظر بخصوص هذه الممارسات الفصل الثاني من الأمر 03-03 السالف الذكر

وعليه، فإن مجلس الدولة الفرنسي[1] يقترح توضيح الصلاحيات وتوزيع الأدوار بين الحكومة والسلطات الإدارية المستقلة. حيث أن هذه العلاقة لابد وأن تحصر في التشاور، التنسيق والتعاون بعيدا عن أي شكل تدخلي مع تحديد القنوات التنظيمية لهذه العلاقات.

ففي قطاع البريد والإتصالات مثلا ، تكلف المديرية الفرعية للخدمة العامة بوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والإتصال بضمان علاقات التشاور والمتابعة مع سلطة الضبط ، كما تكلف المديرية الفرعية للدراسات والإستشراف بدراسة تقارير وحصائل نشاط سلطة الضبط.

وعموما، يمكن تلخيص طبيعة هذه العلاقة وقنواتها في قطاعي البريد والمواصلات والتجارة كما يلي :

[1] Conseil d'Etat français, op cit , p335.

الوزارة	سلطة الضبط	قناة الربط	طبيعة العلاقة
وزارة التجارة	مجلس النافسة	المديرية الفرعية للمنازعات والعلاقات مع مجلس المنافسة	معالجة ملفات المنازعات بالإتصال مع مجلس المنافسة تنفيذ قرارات مجلس المنافسة
وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والإتصال	سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	المديرية الفرعية للخدمة العامة المديرية الفرعية للدراسات والإستشراف مديرية البريد	ضمان علاقات التشاور والمتابعة مع سلطة الضبط دراسة تقارير وحصائل سلطة الضبط وضع سياسة وطنية للخدمة البريدية العامة بالتشاور مع سلطة الضبط

- جدول رقم (12) علاقة الإدارة المركزية بسلطات الضبط.

* **من حيث علاقة مجلس المنافسة بسلطات الضبط**[1] :إذا كان تدخل سلطات الضبط يكون بالتنظيم والرقابة المسبقة للمنافسة وضمان الدخول التنافسي للسوق إ فإن تدخل مجلس المنافسة يكون بعديا بالسهر على احترام تنافسية السوق وعدم الإخلال بقواعد

[1] نؤجل دراسة علاقة سلطات الضبط بالقاضي إلى الفصل الثاني الموالي.

المنافسة. غير أن الطابع الأفقي لصلاحيات مجلس المنافسة قد يؤدي أحيانا إلى تنازع في الإختصاص مع سلطات الضبط القطاعية[1].

لم يفصل المشرع الجزائري في هذا الإشكالية إلا بصفة محتشمة انطلاقا من تعديل قانون المنافسة سنة2003 حيث أقر بأسبقية اختصاص مجلس المنافسة النظر في القضايا مع إخطار سلطة الضبط المعنية لإبداء الرأي[2].

المطلب الثاني : حول مفهوم ومضمون وظيفة الضبط الإقتصادي

سنحاول عبر هذا المطلب تسليط الضوء على مصطلح الضبط من كل جوانبه التاريخية ، الإقتصادية والمؤسساتية قصد تعميق الفهم به. وعليه ، سنتطرق في (فقرة أولى) إلى إحاطة عامة بهذا المصطلح تتضمن الرجوع إلى الجوانب التاريخية ، اللغوية والإصطلاحية لهذا المفهوم. فيما نركز في (فقرة ثانية) نظرا لحاجيات البحث على المدلول المؤسساتي المادي له قصد محاولة مطابقة هذا المفهوم مع التجربة الجزائرية ومدى توفر سلطات الضبط على صلاحيات تعبر عن ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط.

الفقرة الأولى : إحاطة عامة بمصطلح الضبط

لا يمكن الوصول إلى فهم حقيقي لمصطلح الضبط دون الرجوع إلى السياق التاريخي لظهوره وخلفياته النظرية ، وبالتالي سنتطرق في هذه الفقرة إلى العناصر التالية :

أولا: السياق التاريخي لظهور مصطلح الضبط: "الضبط"régulation" مصطلح من أصل إنجليزيي يعود ظهوره إلى سنة 1933 في الولايات المتحدة الأمريكية بمناسبة ما سمي بالمعطى الجديد New deal وهذا مباشرة بعد الأزمة الإقتصادية لسنة 1929 والتدهور الكبير الذي عرفه الإقتصاد العالمي. أين ظهرت الحاجة

---

[1] انظر فيما يخص علاقة سلطة المنافسة بسلطات الضبط القطاعية Minister du commerce, relation entre les autorités de concurrence et les instances de réglementations sectorielles, octobre 2006

[2] تنص المادة 39 من الأمر رقم03-03 عل مايلي :"عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط ، فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إل السلطة المعنية لإبداء الرأي. يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط"

بالنسبة للرئيس "روزفلت" في وضع مجموعة من الهيئات من أجل رقابة السوق وخاصة المالي منه ورقابة السير الحسن للمنافسة ومن ثم تفادي الوضعيات الاحتكارية[1].

انطلاقا من دروس الأزمة الإقتصادية العالمية تمت إعادة النظر في نظرية الطابع الذاتي لاستقرار السوق ومن ثم ضرورة إبداع هيئات قادرة على تأطير السوق وهو ما أدلا في النهاية إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية . أما في أوروبا وفرنسا فإن الاستجابة لإشكالية الضبط كانت عن طريق عمليات التأميم أو إنشاء سلطات إدارية خاضعة للسلطة السياسية من أجل تنظيم القطاع[2].

ثانيا : المعنى اللغوي لمصطلح الضبط : الضبط مصطلح إنجليزي"régulation" من الفعل "to regulate" وهو يرادف معنيين[3]:

- رقابة أو محافظة سرعة آلة أو مسار[4]؛
- الرقابة عن طريق مجموعة من القواعد[5].

أما عن كلمة régulation فتعني في القاموس الإنجليزي معنيين كذلك:[6]

- قاعدة أو تعليمة توضع وتحفظ من طرف سلطة[7]؛
- عمل أو مسار ضبطي أو يصبح مضبوطا[8].

من خلا لهذه التعاريف اللغوية البسيطة لمصطلح الضبط يمكن استنتاج العناصر المكونة لهذا المفهوم:

- الضبط هو عمل رقابي بالدرجة الأولى يسعى للحفاظ على وضعية معينة؛
- الضبط هو عمل مساريprocessus؛

[1] E. Cohen, op cit, p 01.
[2] Ibid
[3] Concise Oxfords English dictionnqry ,oxford ,2002 ,p1207.
[4] Control or maintain the rate or speed of machine or process.
[5] Control or supervise by means of ruls and regulations.
[6] Ibid
[7] A rul or directive made and maintained by an authority
[8] The action or process of regulatring or being regulated

- وجود مجموعة قواعد تحكم هذا المسار تصدر وتحفظ من طرف سلطة.
عادة ما يترجم المصطلح الإنجليزي إلى الفرنسية بـréglementation أي تنظيم وهو مصطلح تضييقي لان التنظيم لا يعني إلا بعض الأشكال الخاصة للتدخل العمومي[1] .
أما في القاموس الفرنسي فإن كلمة régulation فتعني:" la régulation est l'action consistant à régler, de à assurer le bon fonctionnement systèmes, notamment de systèmes biologiques"[21].

من خلال هذا التعريف اللغوي يمكن استنباط عناصر التعريف الفرنسي على النحو التالي :
- الضبط هو عمل يهدف إلى تنظيم وحسن سير نظام معين؛
- ربط الضبط بسير نظام معين وهو التعريف الأكثر قربا خاصة مع ارتباط الضبط بالنظرية النسقية النظاميةla théorie systémique كما سنرى لاحقا. وعليه فإن المفهوم الفرنسي للضبط يتعدى مجرد التنظيم الإقتصادي ليشمل كامل النظام الضبطي الذي يعبر عن مجموع الهيئات المكلفة بوضع هذا الشكل الجديد من السياسات العمومية[3].

ثالثا : الضبط والنظرية النظامية النسقية في العلوم الإجتماعية: عرف مصطلح الضبط رواجا هائل وانتشارا كبيرا في العلوم الإجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية. وهذا بعد ظهوره في القرن الثامن عشر في العلوم التقنية وفي علم النفس في القرن التاسع عشر(كلود برنارد).إذ أصبح الضبط العنصر المفتاحي في النظرية العامة للأنظمة théorie générale des systèmes والتي مفادها أن كل نظام يتكون من

[1] M.Dewatripont, pourquoi l'Etat intervient –il dans l'économie, problèmes économiques, n °2.640, novembre 1999 ,p03.
[2] Cité par , E . Cohen, op cit, p10

[3]M. Frison Roche, "la régulation en français renvoie donc non pas à la réglementation (régulation) mais mais aux regulatory systemes qui exprime l'ensemble des dispositifs et institutions en charge de mettre

مجموعة عناصر متداخلة ومتفاعلة فيما بينها تكون في شكل صدام دائم مع عوامل اللاتوازن و اللاستقرار المتأتية من محيطها الخارجي. ويتجلى دور الضبط هنا في مجموعة المسارات التي تهدف إلى ضمان الحالة المستقرة والطبيعية للنظام بإلغاء أثر كل العوامل الخارجية[1].

يلقى ارتباط تعريف الضبط بالنظرية النظامية وتعبيره عن انسجام وتوازن نظام معين تأييدا فقهيا واسعا ، إذ يرى الأستاذ " زعيمية " [2] بنفس النظرية:" la régulation c'est le concept qui permet de penser en même temps la cohérence profonde du système et son caractère contradictoire et qui permet d'e n déduire l'analyse de ses lois de mouvement, de ses transformations et de sa dynamique".

رابعا: المفهوم الإقتصادي للضبط ؛ الإنتقال إلى شكل جديد للدولة (الدولة الضابطة)[3]: من الناحية الإقتصادية فإن مصطلح الضبط يحيلنا على تصور جديد للدولة، وهو تفسير غير منفصل عن أزمة الدولة الراعيةEtat providence [4] والإنتقال من دولة متدخلة مقاولة ضامنة للتسيير المباشر للقطاع الإقتصادي إلى دولة ضابطة لا تحل محل الأعوان الإقتصادية بل تكتفي بفرض قواعد اللعبة والسهر على حسن تطبيقها واحترامها.

عكس ما يراه الأستاذ Friedrich A Hayek من كون السوق هو الأداة الأكثر نجاعة والأكثر عقلانية وعدالة ، يرى الأستاذ Chevalier أن الضبط لا يعني غياب الدولة ، فالدولة الضابطة هي دولة متواجدة في الإقتصاد كهيئة رئيسية تعمل على ضمان وحفاظ التوازنات الكبرى.

---

[1] J. Chevalier, la régulation juridique en question,droit et société, n°49,2001,p828.

[2] R. Zouaimia, déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien, IDARA, n°21 ;2001 ;p125

[3] قصد أكثر تفاصيل حول الجوانب النظرية والإيديولوجية لنظرية الضبط انظر: G.Liagouras, la théorie de la régulation face à l'émergence d'un capitalisme post-industriel, la lettre de la régulation, n°21, juin 1997

[4] للتفصيل أكثر حول أزمة الدولة الراعية انظر F.Toulon, le rôle économique et social de l'Etat et des administrations publiques, ellipses, paris, 2000,p20.

إن هذا التفسير الاقتصادي لمصطلح الضبط لا يكاد يخلو من خلفية إيديولوجية. إذ أصبح هذا المفهوم الليبرالي بالنسبة لمدافعي الديمقراطية الإجتماعية وسيلة مقاومة للعولمة وللتدويل المتزايد للإقتصاد وذلك بالحث على الدور الضروري للدولة كأداة لضمان الانسجام الاقتصادي والاجتماعي.

وفي المحصلة فإن الضبط من منظور اقتصادي يعني تراجع الدولة الكينزية التدخلية لصالح دولة ضابطة كحكم للعبة الاقتصادية/ الاجتماعية وليس كفاعل رئيسي فيها.

خامسا: مصطلح الضبط في القانون الجزائري : استعمل مصطلح الضبط في القانون الجزائري لأول مرة من طرف المشرع في قانون[1]89-12وظهر للمرة الثانية في قانون الإعلام سنة1990 من خلال مادته 59 والتي تنص على أنشاء مجلس أعلى للإعلام ، سلطة إدارية مستقلة للضبط.

هذا ، ويرى الأستاذ "خلوفي" أن دستور1996 يشكل الأساس القانوني الأول لهذا المفهوم انطلاقا من تكريس مبدئي حياد الإدارة وحرية الصناعة التجارة.

انتشر هذا المفهوم في القانون الجزائري مع تزايد إنشاء سلطات الضبط ، إذ تم تكييف العديد منها بأنها سلطات ضبط مستقلة على غرار :

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة؛
- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ؛
- لجنة ضبط الغاز والكهرباء؛
- سلطة ضبط النقل ؛
- سلطة ضبط المحروقات ؛
- سلطة ضبط سوق المواد التبغية.

[1] القانون رقم89-12 المؤرخ في 05 جويلية1989 المتعلق بالأسعار، ج ر 29.

الفقرة الثانية : المدلول المؤسساتي والمادي لمصطلح الضبط

يحيلنا مصطلح الضبط من الناحية المؤسساتية والمادية إلى الهيئة المكلفة به ومدى توفرها على صلاحيات وأدوات تدخل كافية من أجل ممارسة دورها الضبطي . ومن هذه الزاوية فإن المدلول المؤسساتي للضبط لابد وأن يترجم في هيئة تتمتع بنظام قانوني خاص وتتوفر على صلاحيات وسلطات نوعية.
هذا، ويعتبر النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في هذا المجال طريقة جديدة لممارسة وتوزيع السلطة ، إذ أدى هذا المفهوم إلى إعادة النظر في مفهوم السلطة ذاته وتقليص حجم سلطة الدولة لصالح هذه الهيئات الجديدة.
وعليه، فإن هيئات الضبط لابد أن تنطوي على سلطة حقيقية هي نتاج تحويل جزء من السلطات الثلاث لصالحها:

- **من ناحية السلطة التشريعية** ؛ فقد تم الإعتراف بوظيفة تشريعية معيارية لبعض هذه السلطات من خلال سلطة تنظيمية تمكن من تقليل التضخم التشريعي الواضح في نصوص القانون الإقتصادي وإرساء قواعد جديدة أكثر مرونة وقابلة للتكيف مع مستجدات السوق. كما تعرف هذه الهيئات سلطة استشارية واسعة تجاه السلطات العمومية في إعداد القواعد القانونية.

- **من ناحية السلطة التنفيذية**؛ تم نقل جزء كبير من سلطة القرار من المستوى الوزاري التنفيذي إلى هذه الهيئات الجديدة. خصوصا تلك المتعلقة بمنح الرخص والإعتمادات. إذ في اقتصاد سوق تكون فيه الدولة مساهما في المؤسسات الإقتصادية العمومية على قدم المساواة مع القطاع الخاص من غير المعقول ترك مسالة المبادرة الإقتصادية (الحصول على رخصة لمزاولة نشاط اقتصادي) لصالح الإدارة المركزية لممثل المباشر للدولة. و من ثم فإن هذه الهيئات وفي إطار روح المادة23 من الدستور والمتعلقة بحياد الإدارة تعبر عن نقلة نوعية في مفهوم السلطة العمومية وسلطة القرار.

- **من ناحية السلطة القضائية** ؛ تم الإعتراف لمعظم سلطات الضبط باختصاصات شبه قضائية تتمثل في سلطة توقيع العقوبات الإدارية عند الإخلال بالقاعدة القانونية من طرف المتعاملين. وفي ذلك تجريد للسلطة القضائية من جزء كبير من صلاحياتها . غير أن دواعي السرعة والمرونة بالنسبة لهذه الهيئات وثقل الإجراءات القضائية هو ما أدى بالمشرع إلى الإعتراف بهذا الإختصاص القمعي لسلطات الضبط تلبية لمتطلبات اقتصاد السوق.

عمليا ، فإن الضبط بالنسبة للمشرع يتطلب الإعتراف لسلطات الضبط بمجموعة من الصلاحيات[1]، ويمكن عموما تصنيف هذه الصلاحيات حسب أربعة أصناف تتدرج من الأقل أهمية إلى أكثرها أهمية وتعبيرا عن ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط.

* **صلاحيات المشاركة**: القائمة الأولى تتكون من الحد الأدنى من الصلاحيات التي يمكن الإعتراف بها لسلطات الضبط وتضم :

- صلاحية تقديم الآراء؛
- صلاحية تقديم التوصيات؛
- صلاحيات الوساطة.

إن هذه الصلاحيات تتدرج ضمن مستوى المشاركة بالنسبة لهذه الهيئات في وظيفة الضبط ولا ترقى لتشكيل سلطة حقيقية.

* **صلاحيات التعاون مع القضاء**: وهي صلاحيات تتعلق بإشراك القضاء في وظيفة الضبط ودور سلطات الضبط في تقديم الخبرة القضائية لفض النزاعات الناتجة في السوق. وهي صلاحيات تبقى استشارية مشاركاتية ولا تعبر عن سلطة حقيقية لهذه الهيئات.

[1] نتطرق هنا لهذه الصلاحيات من الناحية النظرية التصنيفية فقط ، أما التفصيل التحليلي لها بالنسبة لسلطات الضبط الجزائرية ومدى توفرها على صلاحيات حقيقية سيأتي بيانه لاحقا انطلاقا من المبحث الثاني.

* **صلاحيات الرقابة؛** تضم القائمة الثالثة مجموعة الصلاحيات التي تشكل أهمية بالغة بالنظر إلى القائمتين الأولى والثانية، غير أن وزنها يبقى حبيس مدى استقلالية هذه الهيئات. وتضم هذه الصلاحيات:

- صلاحية التحقيق؛
- الصلاحيات الشبه قضائية؛
- صلاحية تسليط العقوبات.

* **السلطة التنظيمية؛** وهي الأكثر تعبيرا عم ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط، إذ يصبح إنتاج القاعدة القانونية من اختصاص هذه الهيئات بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذها واحترامها.

من خلال ما تقدم في هذا المبحث ، فإن المرور من الإحتكار العمومي إلى المنافسة قد أدى إلى إعادة النظر في وظائف الدولة وعلاقتها بالاقتصاد عن طري الفصل التام بين وظائفها الإنتاجية / الاستغلالية ،وظائفها الضبطية ووظائفها التخطيطية على الشكل التالي :

أولا : فيما يخص وظيفة الاستغلال فهي تعود للمتعاملين التاريخيين والذين تم إخضاعهم للقواعد التجارية ، حيث فصل المشرع بين ذمتهم المالية والذمة المالية للدولة التي تبقى مجرد مساهم في هاته المؤسسات والتي تتخذ طابعا صناعيا وتجاريا أو شركات ذات أسهم دون تدخل في التسيير المباشر.

بالإضافة إلى المتعامل التاريخي، فإن وظيفة الاستغلال مفتوحة على المنافس والمبادرة الخاصة للمتعاملين الخواص المحليين والأجانب على قدم المساواة.

ثانيا: فيما يخص الوظيفة الرقابية الضبطية، فقد تم تحويلها لصالح هيئات الضبط وهذا رغم أن بعض القطاعات لازالت توكل بهذه الوظيفة للإدارة المركزية.

إن وظيفة الضبط هذه وكما رأينا سابقا تتجسد من الناحية المؤسساتية في الهيئة المكلفة بالضبط وماديا في مجموعة الإختصاصات والصلاحيات التي تضطلع بها

وهي وظيفة تستدعي تحويل وتراكم السلطات الثلاث (تنفيذية ، تشريعية وقضائية) لدى سلطات الضبط قصد اضطلاعها الفعال بمهامها.

ثالثا: تكتفي الدولة ممثلة في إداراتها المركزية في إطار دورها الجديد بالتخطيط القطاعي وصياغة السياسات العمومية القطاعية دون تدخل مباشر في التسيير ولا في الرقابة.

إن هذا التحليل النظري سيسمح لاحقا بمطابقة مدى استجابة نظام تدخل سلطات الضبط لطبيعة هذا الدور عن طريق فحص جملة الوسائل والآليات والصلاحيات القانونية التي منحها المشرع إياها فصد ممارسة مهامها الضبطية.

المبحث الثاني: التدخل الرقابي المسبق والدائم لسلطات الضبط

بعد عرضنا في المبحث الأول للإطار النظري لوظيفة الضبط ومختلف الجوانب المحيطة بها ، نصل في هذا المبحث إلى كيفية اضطلاع سلطات الضبط بهذه الوظيفة وجملة الأدوات والصلاحيات التدخلية التي بحوزتها لقيامها بهذا الدور. وحيث أن وظيفة الضبط ، تمر في مرحلتها الأولى بالرقابة المسبقة والدائمة للسوق ، فإننا سنعالج من خلال هذا المبحث الإختصاص الرقابي المسبق لسلطات الضبط والذي يمارس عادة عن طريق الوظيفة المعيارية لهذه السلطات ودورها في تنظيم و تأطير السوق بجملة القواعد القانونية ورقابة دخول المتعاملين إليه(مطلب أول) ، بالإضافة إلى اختصاص رقابي دائم للسوق يأخذ شكل وظائف تحكيمية ورقابية دائمة للسوق ولسير المنافسة (مطلب ثاني).

المطلب الأول : الإختصاص المعياري لسلطات الضبط في تنظيم ورقابة الدخول إلى السوق

يعبر الإختصاص المعياري عادة عن ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط خاصة إذا كانت سلطات الضبط تتوفر على سلطة تنظيمية حقيقية في إعداد ووضع القواعد القانونية التي تحكم السوق وقطاعات نشاطاتها(فقرة أولى) . كما تتمتع لأغلبها بسلطة قرار فردي تخص رقابة الدخول إل السوق (فقرة ثانية) بالإضافة إلى مشاركتها الواسعة رغم عدم تمتعها بسلطة تنظيمية في عملية إعداد هذه القواعد عن طريق صلاحيات استشارية واسعة (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: سلطة تنظيمية مقيدة كميا ونوعيا

قبل التطرق إلى السلطة التنظيمية لسلطات الضبط ومدى توفرها على سلطة معيارية في إعداد قواعد عامة ومجردة من الضروري إلقاء الضوء على مفهوم السلطة التنظيمية بشكل عام في النظام الدستوري الجزائري وأية مشاكل قانونية يثيرها الاعتراف بهذا الاختصاص لسلطات غير تلك المؤهلة لذلك دستوريا.

على غرار المادة37 من الدستور الفرنسي تنص المادة125 من الدستور الجزائري على أن " رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

انطلاقا من هذا النص يمكن استنتاج تواجد نوعين من السلطة التنظيمية:

- سلطة تنظيمية مستقلة يضطلع بها عضويا رئيس الجمهورية وتكون ماديا في المسائل غير المخصصة للسلطة التشريعية في المادة 122 .
- سلطة تنظيمية تنفيذية للقوانين يضطلع بها عضويا رئيس الحكومة وتنحصر ماديا في تطبيق، شرح وتفسير القانون دون إنشاء قواعد قانونية جديدة مخالفة لمضمونه.

مبدئيا، لا يمكن تصور سلطة تنظيمية خارج الحدود المرسومة عضويا وماديا في المادة (125) من النص الدستوري الجزائري والمادة(21) من الدستور الفرنسي

والتي تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية. لكن من الناحية الواقعية وخارج إجراء التفويض توجد عدة أشكال أخرى للسلطة التنظيمية لسلطات أخرى فيما عدا رئيس الحكومة (السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في مجال الضبط الإداري ، السلطة التنظيمية للوزراء بصفتهم رؤساء مصالح في إطار اختصاصاهم القطاعي والسلطة التنظيمية لبعض السلطات الإدارية المستقلة).
بالنسبة لهذه الأخيرة ، لم يعترف المشرع الفرنسي لها بهذه السلطة إلا بالنسبة للقليل منها على غرار : اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات ، لجنة عمليات البورصة ، المجلس الأعلى للسمعي البصري ولجنة التنظيم البنكي. فيما لم تستفد سلطات أخرى هامة من هذه الصلاحية على غرار اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة ولجنة رقابة التأمينات. كما، المجلس الدستوري الفرنسي أطر هذه السلطة بصفة صارمة مؤكدا على رفضه لمنح واسع لها لصالح سلطات الضبط.

إذا كان المجلس الدستوري الفرنسي لم يعارض الإعتراف بهذه الصلاحية بالنسبة للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات سنة1978 والهيئة العليا للإتصالات السمعية البصرية سنة1982 وللجنة التنظيم البنكي سنة 1984 إلا انه تدخل لتقييد هذه السلطة انطلاقا من قراريه الهامين المؤرخين في 18 سبتمبر 1986 و 17 جانفي 1989.
فإذا كان القرار الأول لم يشترط إلا تأهيل تشريعي قصد تطبيق قانون معين في مجال معين وفي الإطار المحدد بواسطة القوانين لممارسة هذه السلطة، فإن قرار 1989 كان أكثر صرامة واشتراطا " لا يمكن للتأهيل التشريعي أن يمس إلا تدابير ذات أهمية محدودة من حيث مجال التطبيق والمحتوى" des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu".
وعموما، فإن مجلس الدولة الفرنسي[1] يرى بأن منح هذه الصلاحية لسلطات الضبط لا يكون إلا في حالات كون مجال التدخل تقنيا وضروريا كما هو الحال بالنسبة لقطاع البورصة مثلا أين تضطلع لجنة عمليات البورصة بسلة معيارية.

[1] Conseil d'Etat farcais, op cit , p310.

في القانون الجزائري، لم يعترف المشرع بالسلطة المعيارية إلا لسلطتين هما : مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

بالنسبة لمجلس النقد والقرض، نصت المادة62 من الأمر رقم 03-11 على صلاحية المجلس بصفته سلطة نقدية بإصدار قواعد عامة في شكل تنظيمات تتعلق بالمجالات التالية:[1]

- إصدار النقد؛
- أسس وشروط عمليات البنك المركزي ولاسيما فيما يخص الخصم وقبول لسندات تحت نظام الأمانة ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات لقاء معادن ثمينة وعملات أجنبية؛
- تحديد، قيادة ومتابعة تقييم السياسة النقدية؛
- غرف المقاصة؛
- سير وأمن أنظمة الدفع؛
- شروط اعتماد وإنشاء البنوك والمؤسسات المالية وشروط إقامة شبكات فروعها وخاصة تحديد الرأسمال الأدنى للبنوك والمؤسسات المالية[2] ؛
- شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر[3] ؛
-الأسس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية ولا سيما فيما يخص تغطية وتوزيع المخاطر والسيولة ؛
- حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية لا سيما فيما يخص شروط العمليات المعمول بها [4]؛

---

[1]بالمقارنة مع نص 1990 نلاحظ توسيع مجال هذا الإختصاص بإضافة مجلين جديدين يتعلقان بتحديد ومتابعة أهداف السياسة النقدية وتسيير احتياطات الصرف وبالتالي انتقل عدد المجالات من 12 إلى 14 مجالا.

[2] انظر النظام رقم97-02 المؤرخ في06 أفريل1997 المتعلق بشروط إقامة شبكات البنوك والمؤسسات المالية.النظام رقم90-01 المؤرخ في 04 جويلية1990 المتعلق بالرأسمال الأدنى للبنوك والمؤسسات المالية في الجزائر ، ج ر 1991/39

[3] انظر النظام رقم93-01 المؤرخ في03 جانفي1993 المحدد لشروط إنشاء البنوك والمؤسسات المالية وإقامة فروع إقامة البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية ، ج ر17.

[4] انظر النظام رقم97-01 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتعلق بنظام ضمانات الإيداعات البنكية.

- النظـام والقواعد المحاسبية التـي تطبق علـى البنـوك والمؤسسـات الماليـة وكيفيـات ومهل تسليم الحسابات والبيانات الحسابية والبيانات الإحصائية وسائر البيانات ؛
- الشـروط التقنيـة لممارسـة مهـن الإستشـارة والوسـاطة فـي المجـالين المصـرفي والمالي؛
- تحديد سياسة سعر الصرف وكيفية ضبطه ؛
- مراقبة الصرف و تنظيم سوقه ؛
- تسيير احتياطات الصرف.

بـالنظر إلـى المحتـوى الكمـي والنـوعي لهـذه الصـلاحيات نلاحـظ أن مجلـس النقـد والقـرض يضـطلع بسـلطة معياريـة حقيقيـة، حيـث يكتفـي القـانون بتحديـد مجـالات ومواضيع تدخل المجلس. وقد كد الإجتهاد القضـائي هذه الصـلاحية حيث جـاء فـي قـرار لمجلس الدولـة[1] مـايلي :" حيـث أن مجلـس النقد والقـرض يتمتـع وذلـك طبقـا للقـانون بصـلاحيات مـن بينهـا إعداد الأنظمـة فـي مسـائل الصـرف واتخـاذ قـرارات بتفويض السلطة في مسائل تطبيق تنظيم الصرف التي يصدرها وينفذها المحافظ".

مـن الناحيـة الإحصـائية فـإن المجلـس أطـر النشـاط البنكـي عـن طريـق اختصـاص معياري تضمن إصدار أنظمة ، تعليمات ومذكرات على النحو التالي:

السنة	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
أنظمة	6	13	9	3	18	8	7	4	3	0	4	0	5
تعليمات	5	18	10	5	27	17	10	10	3	5	8	8	9
مذكرات	4	6	7	9	14	11	3	4	6	2	7	6	6

- جدول رقم (13) السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض-

[1] انظر النظام رقم97-01 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتعلق بنظام ضمانات الإيداعات البنكية.

تتميز هذه الأنظمة بشبه حصانة قضائية ولا يمكن مخاصمتها إلا من طرف وزير المالية (طعن بالإلغاء) رغم كونها تدابير ذات طابع عام وتمس بمصالح المعنيين مباشرة. إذ لا يمتلك المتضررين منها إلا طريق الدفع بعدم شرعيتها أمام القاضي بمناسبة نزاع ما . حيث جاء في قرار مجلس الدولة السابق مايلي :" حيث أن المدعي عليه يتمسك بأن هذا القرار اتخذ من طرف المحافظ تطبيقا المادة15 من النظام07/95.

حيث أن المدعية تثير في إجابتها بأن مقتضيات المادة المذكورة غير قانونية وتلتمس عن طريق الدفع بعدم قانونيتها والتصريح بأنها باطلة وعديمة الأثر في الدعوى.

حيث أن المدعي عليه يتمسك من جهة أخرى، بأن إبطال نظام لا يمكن أن يطالب به إلا وزير المالية في أجل 60 يوما ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

لكن حيث أنه يحق لأي مدع أن يثير عن طريق الدفع بعدم قانونية قرار إداري فردي أو تنظيمي بالتبعية لدعوى رئيسية بالإبطال إذا أثيرت عدم قانونية هذا القرار مباشرة على الدعوى الأصلية".

أما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد اعترف لها المشرع كذلك بسلطة معيارية تعبر عن نقل حقيقي لصلاحيات السلطة التنفيذية وليس مجرد قواعد ذات طابع تقني. إذ تتمتع هذه اللجنة بسلطة تنظيمية عامة تشمل سير سوق القيم المنقولة بسن تقنينات تهم على سبيل المثال مايلي[1] :

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في البورصة؛
- اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية التي تطبق عليهم [2]؛
- نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات التي يجب أن يكفلونها لزبائنهم؛
- الشروط والقواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي للقيم والمستفيدين من خدماته[1] ؛

[1] هناك فرق واضح بين نص 1993 ونص2003، ففيما ينص النص الأول على الوظيفة القانونية ينص قانون03-04 على الوظيفة التنظيمية وقد اتسع مجالها إلى 15 مجالا مقارنة بـ12 في النص الأول.

[2] انظر النظام رقم 96-03 المؤرخ في03 جويلية1996 المتعلق بشروط اعتماد ورقابة الوسطاء في عمليات البورصة، ج ر 1997/36.

- القواعد العامة المتعلقة بالحفاظ على القيم؛
- القواعد الخاصة بتسيير نظام تسوية وتسليم القيم المنقولة؛
- شروط تأهيل وممارسة نشاط محافظة القيم المنقولة؛
- شروط تأهيل وممارسة نشاط ومحافظة وإدارة القيم المنقولة؛
- الشروط الخاصة بأهلية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة ؛
- الإصدار في أوساط الجمهور ؛
- قبول القيم المنقولة للتفاوض بشأنها وشطبها وتعليق تحديد أسعاره.

لكن إلى أي مدى يمكن الجزم بدستورية هذا الاعتراف لسلطات من غير رئيس الحكومة بسلطة تنظيمية خارج الأحكام الدستورية للفقرة الثانية من المادة 125 ؟
عندما تتمتع سلطة الضبط بسلطة تنظيمية ذات طابع تقني محدود ، فإن مسألة هذا التأهيل لا تطرح بنفس الحدة التي يطرح بها تمتعها بسلطة معيارية حقيقية على غرار مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، أين لا يمكن اعتبار هذه السلطة مجرد تفويض من طرف السلطة التشريعية ، بل أن القانون ذاته هو من يعترف صراحة لهاتين الهيئتين بهذه الصلاحية.
رغم إخضاع هذه الأنظمة لإجراء الموافقة / أو المصادقة الوزارية إلا أنها تبقى من الناحية المبدئية تتنافى والدستور خصوصا وأن هذا الإختصاص المعيار لسلطات الضبط يبقى يثير في غالبية الأحيان تنازعا واضحا في الإختصاص مع الحكومة[2].
وأحيانا أخرى عادة ما تتعدى هذه الأنظمة دورها التفسيري و التفصيلي إلى إضافة قواعد جديدة قد تتنافى والنص القانوني. وفي هذا الخصوص جاء في قرار لمجلس الدولة مايلي[3]:

[1] انظر النظام رقم03-01 المؤرخ في18 مارس2003 المتعلق بالنظام العام للمؤتمن المركزي للقيم، ج ر 73
[2] في فرنسا مثلا حاولت سلطات الضبط في القطاعات التي تشهد تطورا تقنيا كبيرا تكييف المعايير والقواعد مع الوضعيات الجديدة رغم عدم امتلاكها لسلطة تنظيمية حقيقية وهو أدى إلى تنازع حقيقي للإختصاص مع الحكومة وأدى بمجلس الدولة إلى إلغاء قراراتها في هذا المجال.انظر مثلا قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في03 جويلية2000 .
[3] القرار رقم2138 السالف الذكر

"حيث إذا كان من صلاحيات مجلس النقد والقرض إعداد الأنظمة المتخذة طبقا للقانون90-10 فإنه لا يستطيع أن يضيف إلى النص.
حيث أنه عندما نص مجلس النقد والقرض في النظام رقم07/95 على انه يمكن لبنك الجزائر دون تحديد آخر سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف فإنه قد تجاهل مقتضيات القانون ولاسيما المادة 156 التي توكل هذا الإختصاص للجنة المصرفية فقط".

في محصلة تحليل مختلف الجوانب المتعلقة بالسلطة التنظيمية يظهر وأن هذه الصلاحية محدودة كما (عدد الهيئات التي تضطلع بها) ونوعيا (مجالات محصورة وخاضعة للرقابة الوزارية) وأنها ممارسة بصفة مزدوجة مع الحكومة بواسطة إجراء الموافقة. ومن ثم لا يمكن اعتبارها أداة التدخل المميزة لنشاط سلطات الضبط. وهذا على عكس سلطة القرار الفردي والي تبقى الوسيلة الأكثر اعتمادا في تدخل سلطات الضبط من خلال منح رخص الدخول إلى السوق واعتماد المتعاملين.

الفقرة الثانية : سلطة القرار الفردي ورقابة الدخول إلى السوق

تتدخل معظم سلطات الضبط[1] بصفة مسبقة. ويأخذ تدخلها الرقابي المسبق هذا شكل قرارات فردية تتضمن رخص واعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير انتقاء تنافسية.ويشكل تفويض صلاحية الترخيص للنشاط في السوق لصالح سلطات ضبط مستقلة عاملا هاما في التحرير الاقتصادي وهو يهدف إلى تشجيع المتعاملين وتثمين شروط الإستثمار والنمو[2].
يعتبر هذا الإختصاص من زاوية القانون الإداري امتيازا سلطة عامة اعترف به المشرع لهذه السلطات قصد تأطير مبدأ حرية الصناعة والتجارة المكرس دستوري.

[1] باستثناء اللجنة المصرفية ، مجلس المنافسة والوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية التي تتميز كلها بنظام تدخلي لاحق

[2] OCDE, les autorités de régulation dans le transport aérien, ferroviaire, les télécommunications et les services postaux, OCDE, 2006, p76

وذلـك بإخضـاع ممارسـة بعـض الأنشـطة لنظـام الرخصـة ، الإعتمـاد أو مجـرد التصريح. وهي كلها أشكال تسير باتجاه ترقية وتشجيع الإستثمار[1].

وعموما، يمكن تلخيص سلطة القرار الفردي الممنوحة لسلطات الضبط وطبيعتها القانونية وكذا ضمانات الطعن القضائي حسب الجدول التالي:

[1] مر الإستثمار في الجزائر من نظام الإعتماد في القانون رقم82-12 المؤرخ في 21 أوت1982 المتعلق بالإستثمار الإقتصادي الخاص الوطني (المادة 13) إلى نظام لتصريح في المرسوم التشريعي رقم93-12 المؤرخ في5 أكتوبر1993 المتعلق بترقية الإستثمار ، ج ر 64 (المادتين 03 و04) والأمر رقم 01-03 المؤرخ في20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الإستثمار (المادة 04) ، ج ر 47.

السلطة المختصة	موضوع القرار الفردي	طبيعة القرار الفردي	ضمانة الطعن القضائي
مجلس النقد والقرض	إنشاء البنوك والمؤسسات المالية فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية	رخصة ثم اعتماد	مجلس الدولة
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	اعتماد الوسطاء اعتماد شركات الإستثمار ذات الرأسمال المحدود والمتغير اعتماد الصناديق المشتركة للتوظيف	اعتماد اعتماد النظام القانوني اعتماد النظام	مجلس الدولة
سلطة ضبط البريد والمواصلات	استغلال، إنشاء و /أو استغلال الشبكات العمومية للإتصلات إنشاء واستغلال وتوفير الخدمات البريدية	رخصة، ترخيص، تصريح بسيط ، اعتماد التخصيص ، ترخيص ، تصريح بسيط	مجلس الدولة
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	إنتاج الكهرباء الوكيل التجاري للغاز والكهرباء	رخصة رخصة	مجلس الدولة
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	نشاطات الإستكشاف ، التنقيب والإستغلال	رخصة تنقيب منجمي ترخيص استكشاف منجمي ترخيص استغلال منجمي	مجلس الدولة
الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات	نشاطات التنقيب	رخصة	/
سلطة ضبط المحروقات	النقل بواسطة الأنابيب	امتياز	/

- جدول رقم (14) سلطة القرار الفردي لسلطات الضبط-

في المجال المصرفي ، يخضع الدخول إلى المهنة وممارسة الأنشطة المصرفية والمالية عن طريق بنوك ومؤسسات مالية إل اعتماد مسبق يسلم من طرف مجلس النقد والقرض بصفته سلطة ضبط تتدخل بشكل مسبق في تأطير القطاع البنكي.

ويهدف اشتراط الحصول على اعتماد مسبق على الاستجابة للحاجيات التالية[1]:

- تحديد المؤسسات الممارسة لنشاط جمع الإيداعات وتوزيع القروض ؛
- فرض المعايير والشروط الدنيا لسر النظام المصرفي ؛
- فرض التزامات ملائمة لضمان الاستقرار النقدي

ومن جهتها ، فإن شروط منح الإعتمادات لممارسة النشاطات البنكية والمالية لابد وأن تستجيب للتوازن التالي :

- دخول أكثر ليبرالية لا يسمح بالاستجابة لمتطلبات الاستقرار النقدي؛
- دخول مقلص لا يسمح بحرية المنافسة، ومن ثم لا يسمح بالاستجابة لحاجيات الزبائن.

من الناحية الإجرائية ، فإن مجلس النقد القرض يختص بالنظر في طلبات ترخيص ممارسة الأنشطة البنكية عن طريق قرارات فردية في المسائل التالية :[2]

- تصريح إنشاء بنك أو مؤسسة مالية، تعديل نظامها القانوني؛
- تصريح فتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية.

كما يستفيد الأشخاص الطالبين لترخيص المجلس من ضمانة الطعن القضائي أمام مجلس الدولة، وذلك في حالة رفض المجلس طلب الترخيص. ولا يكون الطعن مقبولا إلا بعد رفضين ولا يمكن تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي 10 أشهر من تبليغ الرفض الأول.

أما من الناحية الإحصائية، فإن المجلس سلم29 اعتمادا في الفترة الممتدة من 1990 إلى 2003 على الشكل التالي:

[1]M.Khemoudj, la réglementation bancaire, objectifs et méthodes de la surveillance bancaire, revue de conseil d'Etat, n°6,2005, p41.

[2] المادة62 من الأمر رقم 03-11 السالف الذكر.

السنة	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	مجموع
بنوك	1					1		3	3	3	2	1	6	1	21
مؤسسات مالية	2					1		1	1		1	1	1		8
المجموع															29

- جدول رقم (15) عدد الإعتمادات الممنوحة من طرف مجلس النقد والقرض-

المصدر : M, Khamoudj,op cit ,p48

من الملاحظ أن كل البنوك والمؤسسات المالية حصلت على قرارات اعتمادها في الفترة ما بين1997 و2003 وهذا بمعدل سنوي يقدر بمؤسستين.

أما في مجال البورصة ، فإن مزاولة نشاط الوسطاء في عملية البورصة يخضع لرقابة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وذلك من خلال صيغة الاعتماد حيث وهذا حسب نص المادة09 من النص المنشئ لها حيث تعتمد اللجنة الوسطاء في عمليات البورصة ويجب أن يكون قرار اللجنة مبين الأسباب في حالة رفضها الاعتماد ، كما يستفيد الطالب للاعتماد في حالة الرفض من حق الطعن.

أما من الناحية العملية الإحصائية فقد سلمت اللجنة المذكورة في ظل المرسوم التشريعي رقم 93-10 خمس (05) اعتمادات للوسطاء وذلك إلى غاية نهاية سنة 1998 ويتعلق الأمر بالوسطاء التاليين :

Errachad elmali-

SOFICOP-

SOGEFI-

SPD B/C-

union BOHERAGE-

أما في ظل تعديل 03-04 والذي أهل البنوك لأن تلعب دور الوسيط في عمليات البورصة فقد تحصلت(06) بنوك عمومية على اعتماد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سنة2004 لممارسة صفة الوسيط في عمليات البورصة وهذا حسب الجدول التالي:

البنك	تاريخ الإعتماد	رقم القرار
بنك الفلاحة والتنمية الريفية	2004/03/03	005/04
البنك الوطني الجزائري	2004/03/14	007/04
بنك التنمية المحلية	2004/10/14	007/04
البنك الخارجي الجزائري	2004/10/03	014/04
القرض الشعبي الجزائري	2004/10/03	015/04
صندوق التوفير والإحتياط	2004/12/28	027/04

- جدول رقم (16) اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة -

المصدر: التقرير السنوي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة 2004.

أما في قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، المرفق العام الذي تم فتحه فعليا على المنافسة ، فإن الدخول من طرف متعاملي القطاع إلى سوق البيد والاتصالات يخضع بصفة مسبقة لترخيص سلطة ضبط هذا القطاع ، إذ أوكلها المشرع هذه الصلاحية انطلاقا من المادة13 فقرة 06 من القانون رقم 03-2000 . كما فصل المشرع بين النظام القانوني للاتصالات والنظام القانوني للبريد على الشكل التالي:

- بالنسبة للنظام القانوني للإتصالات السلكية واللاسلكية ، فإنه تم فتح هذا القطاع أمام المبادرة الخاصة حيث يمكن استغلال ، إنشاء و / أو استغلال شبكات عمومية أو منشآت المواصلات السلكية واللاسلكية حسب نظام استغلال يأخذ شكل رخصة أو ترخيص أو تصريح بسيط أو اعتماد.[1] وهذا على النحو التالي:

Calendrier d'ouverture du marché de télécommunications à la concurrence

Segment	Régime	2001	2002	2003	2004	2005
Téléphonie fixe	Licence	Monopole	Monopole	Monopole	Duopole	Concurrence
Téléphonie mobile	Licence	Monopole	Duopole	Duopole	Concurrence	Concurrence
Appel National Longue distance et international	Licence	Monopole	Monopole	Monopole	Duopole / Concurrence	Concurrence
Réseau GMPCS	Licence	-	-	Monopole	Concurrence	Concurrence
Réseau VSAT	Licence	-	-	Monopole	Concurrence	Concurrence
Fournisseur d'accès	Autorisation	Concurrence	Concurrence	Concurrence	Concurrence	Concurrence
Audiotel	Simple déclaration	-	Concurrence	Concurrence	Concurrence	Concurrence
Réseau privé	Autorisation					

- جدول رقم(17) نظم استغلال الاتصالات-

المصدر:التقرير السنوي لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية 2003.

[1] يقوم نظام الرخصة على مزاد تنافسي ودفتر شروط أما نظام الترخيص فيقوم على الإلتزام باحترام الشروط المحددة من قبل سلطة الضبط أما نظام التصريح البسيط فيقوم على إيداع تصريح بالرغبة في الإستغلال التجاري لخدمة من خدمات الإتصالات السلكية واللاسلكية.

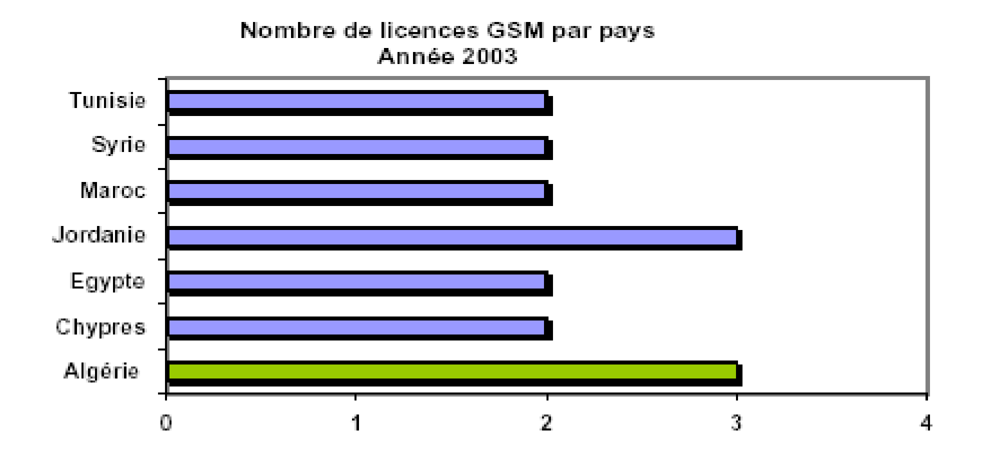
أما من الناحية الإجرائية ، فقد أطر المشرع هذه العملية تأطيرا تنافسيا يهدف إلى انتقاء أحسن العروض. إذ يجب أن يتم الإنشاء والإستغلال وفق شروط منافسة مشروعة وباحترام المتعاملين لمبدأ المساواة في معاملة المرتفقين، كما يجب ضمان الوصول إلى هذه الشبكات وفق شروط موضوعية شفافية وبدون تمييز[1].

عمليا، فقد تم الترخيص بالإضافة إلى المتعامل التاريخي (اتصالات الجزائر) إلى متعاملين آخرين هما:

- Orascom Telecom Algérie OTA سنة 2001[2]؛
- Watania Telecom Algérie سنة[3] 2003 .

كما شهد قطاع الاتصالات دخول متعامل ثاني في مجال الهاتف الثابت ويتعلق الأمر ب Consortium Algérien des Télécommunications CAT.

من الناحية المقارنة فإن الجزائر قد سجلت منح أكبر عدد من الرخص مقارنة بالنسبة لبعض الدول العربية وذلك على النحو التالي:



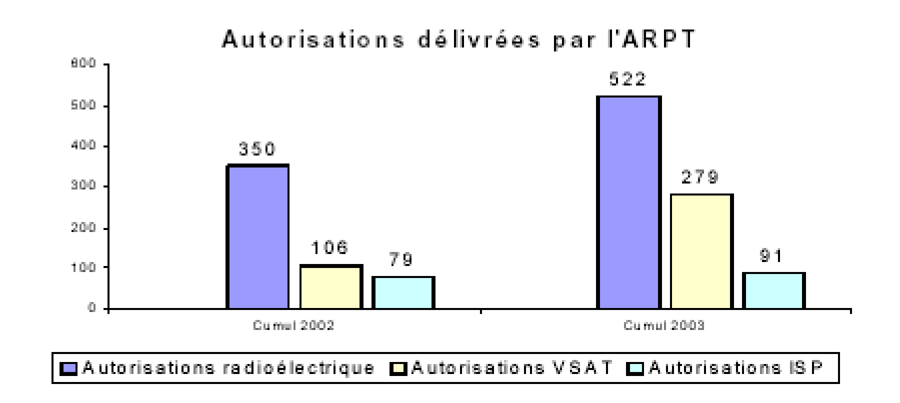
المصدر :التقرير السنوي لسلطة ضبط البريد والمواصلات 2003 ، ص21.

[1] حول الإجراء المتبع في عملية منح الرخص ، انظر المرسوم التنفيذي رقم01-124 المؤرخ في09 ماي 2001 المتضمن تحديد الإجراء المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال الإتصالات السلكية واللاسلكية ، ج ر27

[2] عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المؤرخ في جويلية 2001.

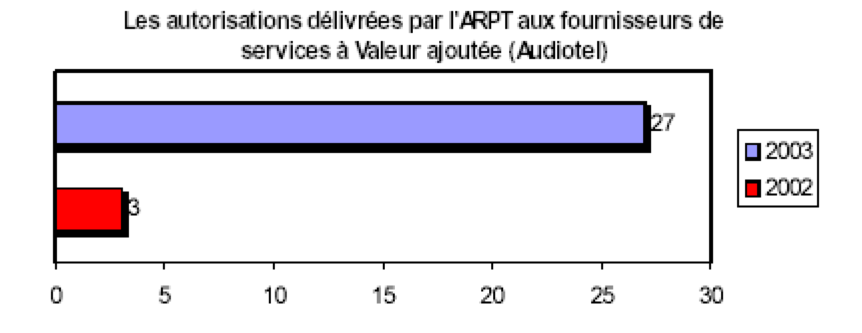
[3] عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المؤرخ في جويلية 2001.

أما بالنسبة لنظام الترخيص فإن سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية قد منحت منذ إنشائها مابين 2002 و2003 حوالي 1407 رخصة موزعة على النحو التالي:



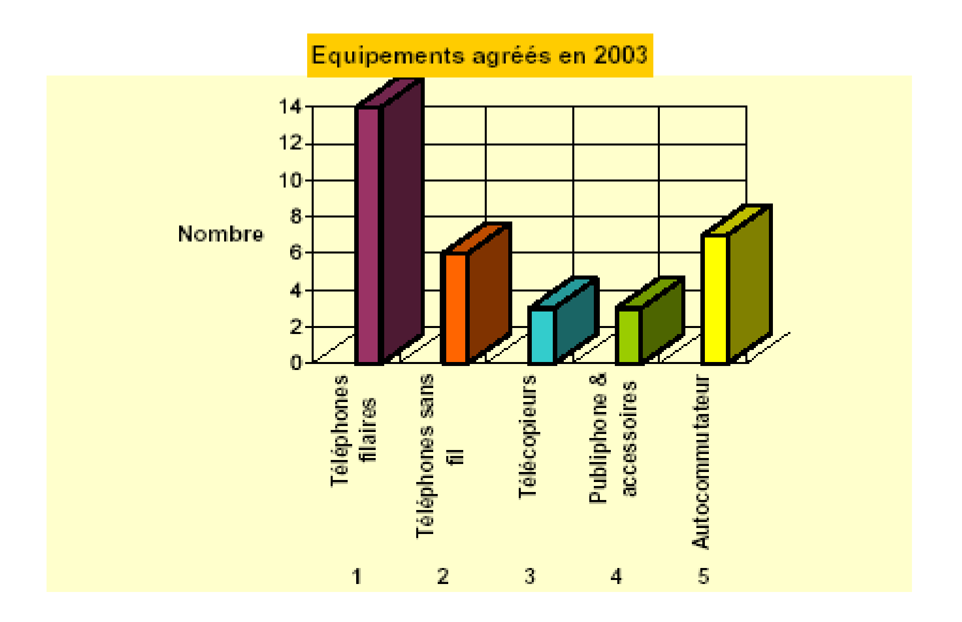
المصدر: نفس المصدر .

أما بخصوص نظام التصريح البسيط فقد سلمت سلطة ضبط البريد والواصلات السلكية واللاسلكية سنة2002، 03 رخص فقط، بينما انتقل هذا العدد سنة2003 إلى27 رخص لصالح موردي الخدمات ذات القيمة المضافة وذلك كما يبينه البيان التالي:



المصدر: نفس المصدر .

أما بخصوص نظام اعتماد التجهيزات النهائية فإن سلطة الضبط قامت باعتماد التجهيزات التالية حسب ما يبينه الشكل التالي:



المصدر: نفس المصدر.

- أما بالنسبة للنظام القانوني للبريد ، فإن إنشاء واستغلال وتوفير الخدمات والآداءات البريدية يخض حسب الحالة إلى نظم التخصيص والترخيص والتصريح البسيط[1]. حيث يمكن تلخيص الوضعية الحالية لهذا القطاع وعدد وطبيعة تدخل المتعاملين الخواص فيما عدا المتعامل العمومي (بريد الجزائر) بعد فتح القطاع على المنافسة انطلاقا من سنة2002 على النحو الموالي :

[1] يخص نظام التخصيص المتعامل التاريخي وحده (بريد الجزائر) والذي يقوم باستغلال وتوفير خدمات بريد الرسائل تحت وزن 2 كلغ إضافة إلى خدمة الطوابع البريدية والحوالات البريدية وخدمة الصكوك البريدية. أما نظام الترخيص فإنه يمنح لكل شخص طبيعي أو معنوي يلتزم باحترام الشروط التي تحددها سلطة الضبط. أما نظام التصريح البسيط فيخص كل متعامل يلتزم بتقديم تصريح برغبته في الإستغلال التجاري لخدمة من خدمات البريد.

Situation concurrentielle	2000	2001	2002	2003
Courrier national	Monopole	Monopole	Concurrence (courrier dépassant 2kg)	Concurrence (courrier dépassant 2kg)
Les opérateurs	AP**	AP**	AP** , 04 PN*	AP**, 09 PN*
Courrier accéléré international (CAI)	Duopole	Duopole	Concurrence	Concurrence
Les opérateurs	AP**, DHL	AP**, DHL	AP**, DHL, UPS	AP**, DHL, UPS
Services financiers	Monopole	Monopole	Monopole	Monopole
Les opérateurs	AP**	AP**	AP**	AP**

***PN= Prestataires Nationaux – **AP= Algérie Poste**

- جدول رقم (18) فتح قطاع البريد على المنافسة-

المصدر: نفس المصدر.

بالإضافة إلى سلطة القرار الفردي التي تتمتع بها سلطات الضبط فإن المشرع قد أناط بها مهمة استشارية لدى السلطات العمومية في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاعاتها.

الفقرة الثالثة: صلاحيات استشارية واسعة

إذا كانت السلة التنظيمية لا تمثل أداة التدخل الرئيسية بالنسبة لنشاط سلطات الضبط ، فإن هذه الأخيرة تعرف مشاركة واسعة في عملية إعداد القواعد القانونية الخاصة بقطاعات نشاطاتها عن طريق الوظيفة الإستشارية. ومن هذه الزاوية ،فإن سلطات الضبط ونظرا لتنوع تركيبتها وتخصصها تعتبر بحق مستشار الحكومة وشريكها في عملية إعداد النصوص التنظيمية المنظمة لقطاعاتها.

وفي هذا الإطار ، فإن مجلس المنافسة[1]،باعتباره سلطة الضبط العليا ن ورغم عدم تمتعه بسلطة تنظيمية في السائل المتعلقة بالمنافسة واضطلاع الحكومة بهذا

[1] انظر فيما يخص الصلاحيات الاستشارية لمجلس المنافسة: عليان مالك ، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ،2003

الإختصاص (وزير التجارة) ، إلا انه يعرف سلطة استشارية واسعة ماديا[1]وعضويا[2] ، ويمكن تصنيفها إلى :

* صلاحيات استشارية إلزامية : حسب المادة36 من الأمر رقم 03-03 والمادة 06 من الأمر الفرنسي المتعلق بالمنافسة، فإن مجلس المنافسة يستشار في كل مشروع نص تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها على الخصوص :

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم؛
- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات ؛
- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات؛
- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع.

أما عن طبيعة النصوص المستشار حولها فهي بنص الأمر تتعلق بالنصوص التنظيمية فقط ذات الصلة بالمنافسة، غير أنه عمليا حدث وأن استشير المجلس حول نصوص تشريعية كما الحال بالنسبة لمشروع قانون المحروقات[3].

* صلاحيات استشارية اختيارية[4]: حسب المادة35 من الأمر المتعلق بالمنافسة ، فإن مجلس المنافسة يبدي رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك. كما يمكن أن تستشيره في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين[5].

---

[1] المادة43 من الأمر 03-03 تستعمل معيارا ماديا واسعا للصلاحيات الإستشارية لمجلس المنافسة " في أية مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة".

[2] من الناحية العضوية تتعدد الجهات الطالبة لاستشارة المجلس لتشمل : الحكومة – الجماعات المحلية – الهيئات الإقتصادية المؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية – جمعيات المستهلكين . وهو معيار يوسع في القانون الفرنسي ليشمل الغرف الفلاحية وغرف الصناعة والتجارة.

[3] انظر الرأي رقم 2001/04 الصادر يوم 29 أكتوبر 2001 المتعلق بالمشروع التمهيدي لقانون المحروقات

[4] انظر فيما يخص الإستشارات الاختيارية للمجلس الآراء التالية :
- الرأي رقم 2000/01 الصادر يوم19 نوفمبر 2000 حول الأسئلة المطروحة من طرف الشركة الوطنية للتبغ والكبريت؛
- الرأي رقم 2000/06 الصادر يوم 19 نوفمبر 2000 المتعلق بطلب الإستشارة حول نشاطات " الهندلق".
- الرأي رقم 2001/02 الصادر يوم07 أكتوبر 2001 المتعلق بإخطار مؤسسة سفيطال.

[5]تجدر الإشارة إلى أن أمر 03-03 أسقط أمكانية استشارة المجلس من طرف الهيئة التشريعية طبقا للمادة 19 من أمر 95-06 كما هو الحال بالنسبة للجان البرلمانية في القانون الفرنسي.

عمليا وإحصائيا ، يمكن تلخيص استشارات المجلس في المرحلة 1995 – 2000 على النحو التالي :

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000
عـــــــدد الاستشارات	17	16	10	08	03	06

- جدول رقم (19) عدد استشارات مجلس المنافسة-

المصدر: التقرير السنوي لمجلس المنافسة2000 .

أما في قطاع الطاقة ، فإن لجنة ضبط الغاز والكهرباء تضطلع هي الأخرى بمهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما[1] ، وتمارس هذه المهمة عن طريق :

- المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية ؛
- إبداء آراء مبررة وتقديم اقتراحات في إطار القوانين المعمول بها.

كما أهل المشرع سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية من جهتها لمشاركة الحكومة في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بالقطاع . إذ يتم استشارتها من قبل الوزير المكلف بالبريد والاتصالات عند إعداد كل نص تنظيمي خاص بالقطاع[2].

من الناحية العملية فإن سلطة الضبط استشيرت خلال سنة 2003 حول النصوص التنظيمية التالية:

- مشروع المرسوم المتعلق بالخدمة العامة ؛
- مشروع المرسوم المتعلق برسوم وأتاوى الذبذبات الإلكترونية ؛
- مشروع المرسوم المتعلق بخدمة الدليل الهاتفي.

---

[1] المادة114 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر.

[2] انظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم03-37 المؤرخ في13 جانفي 2003 المحدد لمبلغ الأتاوى المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات الاتصالات ، ج ر04 والذي يشير ضمن تأشيراته إلى استشارة سلطة الضبط

بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فرغم تمتعها بسلطة تنظيمية حقيقية إلا أن المشرع أهلها للاضطلاع بوظيفة استشارية لدى الحكومة بتقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها[1].

المطلب الثاني : التدخل الرقابي الدائم للسوق وشرعية المنافسة

قصد ضمان وجود منافسة شرعية وشريفة في السوق وحماية مصالح المتعاملين والمستهلكين على حد سواء، مكن المشرع سلطات الضبط من نظام رقابي دائم يشمل من الناحية المادية مدى احترام القوانين والتنظيمات السارية المفعول ومن الناحية العضوية كل الفاعلين في السوق من متعاملين ومستهلكين والعلاقات البينية التي تجمعهم.

ويمارس هذا الاختصاص الرقابي عن طريق وسيلتين هامتين : سلطة لتحقيق (فقرة أولى) التي تهدف إلى ضمان شرعية المنافسة واحترام القواعد القانونية المؤطرة للقطاع وسلطة التحكيم (فقرة ثانية) والتي تهدف إلى الفصل في النزاعات القائمة بين المتعاملين.

الفقرة الأولى: عن طريق سلطة المراقبة والتحقيق

تشكل سلطة التحقيق المعترف بها لسلطات الضبط الصلاحية الثانية في تدرج هرم صلاحيات هذه السلطات. وهي سلطة حقيقية تكرس الغاية من تواجدها، وذلك بمراقبة حسن سير السوق والمنافسة وحسن احترام القاعدة القانونية.

يهدف الاعتراف التشريعي بسلطة التحقيق لسلطات الضبط في ظل اقتصاد السوق إلى مايلي :

[1] المادة34 من المرسوم التشريعي رقم93-10 السالف الذكر.

- التأكد من احترام المتعاملين لمبادئ المرفق العام ومدى ضمان الخدمة العامة في قطاعات المرافق العامة الشبكية المفتوحة على المنافسة؛

- التأكد من عدم وجود وضعيات منافية للمنافسة (وضعيات احتكارية ، وضعيات الهيمنة و التجميعات الإقتصادية)؛

- ضمان احترام المتعاملين للإطار القانوني وجملة القواعد المؤطرة للقطاع؛

- حماية لنظام العام الإقتصادي.

هذا ، وقد أهل المشرع معظم سلطات الضبط للإضطلاع بسلطة التحقيق ، ويتعلق الأمر بـ

- مجلس المنافسة؛

- اللجنة المصرفية؛

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ؛

- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية؛

- لجنة ضبط الغاز والكهرباء؛

- الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية.

في مجال المنافسة ، يتمتع مجلس المنافسة بسلطة رقابية عامة تشمل كل القطاعات ، إذ يشكل الهيئة العليا الساهرة على حسن تطبيق قانون المنافسة والذي يشمل كل قطاعات الإنتاج والتوزيع والخدمات بما فيها تلك التي يقوم بها أشخاص عموميون. ويهدف تدخله إلى رقابة شروط ممارسة المنافسة في السوق وتفادي كل الممارسات المقيدة للمنافسة ومراقبة التجميعات الإقتصادية.

وعليه، فإن مجلس المنافسة يتمتع باختصاص رقابي شامل يمتد إلى كل القطاعات بما فيها تلك التي شهدت إنشاء سلطات ضبط[1].

[1] ينص المشرع على أن التحقيق في القضايا التابعة لقطاعات نشاط موضوعة تحت رقابة سلطة ضبط تتم بالتنسيق مع مصالح السلطة المعنية.

وفي هذا الإطار، فإن مجلس المنافسة يضطلع بسلطة تحقيق حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أن تطبيق هذه النصوص تترتب عنه قيود على المنافسة، فإن المجلس يباشر كل العمليات لوضع حد لهذه القيود[1].

هذا ، وقد أطر المشرع سلطة التحقيق تأطيرا إجرائيا مفصلا من خلال الفصل الثالث من الأمر 03-03 وكذا من خلال النظام الداخلي للمجلس[2].

رغم تأهيله لممارسة سلطة تحقيق واسعة في رقابة الممارسات المقيدة للمنافسة، إلا أن المشرع سمح للمقابل للمجلس في المقابل بترخيص البعض منها ويتعلق الأمر بما يلي:

- الإتفاقات والممارسات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق ؛
- قبول بعض التجميعات وفق شروط من شأنها تخفيف آثار التجميع على المنافسة.

في القطاع البنكي ، فإن ضمان حسن سير النظام المصرفي عهد به المشرع إلى اللجنة المصرفية من خلال مهمة رقابية عامة. إذ تنص المادة 105 من قانون النقد والقرض على إنشاء لجنة مصرفية تكلف برقاة احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة من طرف البنوك والمؤسسات المالية.

ومن أجل الاضطلاع بوظيفتها الرقابية، فإن اللجنة المصرفية تعتمد على نوعين من التحقيقات:

- رقابة على أساس الوثائق يمكن أن توصف بالدائمة؛
- رقابة في مراكز البنوك والمؤسسات المالية يمكن وصفها بالدورية.

---

[1] المادة37 من الأمر 03-03.

[2] انظر القسم الثاني من النظام الداخلي لمجلس المنافسة.

يقوم الشكل الأول من التحقيقات على التلخيصات المعدة من طرف المفتشية العامة للبنك المركزي ، حيث تقوم اللجنة بتحديد قائمة وآجال إرسال الوثائق والمعلومات من طرف البنوك والمؤسسات المالية طبقا للمادة 109 من قانون النقد والقرض.
أما الشكل الثاني، فيتم انطلاقا من برنامج يقرر دوريا بتداول اللجنة ، ويترجم بزيارات إلى المقرات الاجتماعية للبنوك والمؤسسات المالية.

هذا بشك عام عن الوظيفة الرقابية، أما من الناحية العملية والإجرائية فإن هذه الرقابة تتم على الشكل التالي[1]:
* **رقابة المطابقة مع القوانين والتنظيمات** : يقوم هذا الشكل من الرقابة على المعايير المحددة في قانون النقد والقرض إضافة إلى أحكام القانون التجاري خصوصا تلك المتعلقة بقانون الشكات المساهمة. كما يقوم هذا الشكل الرقابي على وجه الخصوص على الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض والتي تشكل معايير النشاط البنكي.

* **رقابة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية**: ويتعلق الأمر هنا بضمان وضعية مالية مريحة للبنوك والمؤسسات المالية من خلال فحص شروط نشاطها. ويشكل الجانب المحاسبي الهامش الأكبر في هذا النوع من الرقابة. ولتحقيق هذه المهمة تعتمد اللجنة على رقابة دائمة للوثائق وكذا رقابة دورية لمراكز البنوك.

***رقابة احترام أخلاقيات المهنة** : ويتعلق الأمر برقابة مدى احترام السير الحسن للمهنة البنكية[2]. وفي إطار أخلاقيات المهنة فقد نص المشرع على جملة من الموانع

[1] M.Benamoumer, présentation succincte de la commission bancaire dans sa dimension institutionnel et quelques aspects de ses procédures, revue du conseil d'Etat , n°06,2005,p17.
[2] رغم عدم وجود قانون لأخلاقيات المهنة البنكية ، إلا أن جمعية البنوك والمؤسسات الماليةABEF تضم لجنة لأخلاقيات المهنة.

التي تمنع الأشخاص من ممارسة النشاط البنكي[1]. كما اشترط المشرع جملة شروط إيجابية توفر في الأشخاص المسيرين[2].

من الناحية الإحصائية، فإن اللجنة المصرفية قامت بالمراقبات التالية على أساس الوثائق وفي عين المكان:

السنة	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	المجموع
رقابة في عين المكان															
رقابة كلية						1		1	1	2	2	7	10		24
رقابة موضوعية			1			1			1	1	2	1	2	1	10
فتح الشبابيك										44	60	23	24	16	127
رقابة على أساس الوثائق													346	134	488

- جدول رقم (20) عدد رقابات اللجنة المصرفية.

المصدر: M, Khemoudj, op cit , p48.

إضافة إلى مهمتها في تنظيم سوق القيم المنقولة، فإن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، تضطلع هي الأخرى بوظيفة رقابية تهدف إلى:

- حماية المستثمرين في القيم المنقولة؛
- حسن سير سوق القيم المنقولة وشفافيته.

[1] انظر فيما يخص هذه الموانع المادة80 من الأمر رقم03-11.

[2] انظر المادة23 من النظام رقم 92-05 المؤرخ في 22 مارس 1992 المتعلق بالشروط المطلوبة في مؤسسي، مسيري وممثلي البنوك والمؤسسات المالية.

وتأخذ هذه الوظيفة الرقابية على غرار ما هو عليه بالنسبة للجنة المصرفية ثلاث أشكال:

* **رقابة المطابقة** : ويتجسد هذا الشكل الرقابي عن طريق التأكد من احترام الشركات المقبول تداول قيمها المنقولة في البورصة وتقيدها بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية، ولا سيما في مجال القيم المنقولة وعقد الجمعيات العامة وتشكيلة أجهزة الإدارة والرقابة وعمليات النشر القانونية[1].

***سلطة التحقيق** :وتتم هذه التحقيقات لدى الشركات التي تلتجئ إلى التوفير علنا والبنوك والمؤسسات المالية والوسطاء في عمليات البورصة ولدى الأشخاص الذين يقومون نظرا لنشاطهم المهني ، مساهماتهم في العمليات الخاصة بالقيم المنقولة أو في المنتوجات المالية المسعرة أو يتولون إدارة مستندات مالية .

* **رقابة احترام أخلاقيات المهنة**: تسهر اللجنة على حماية السوق مع مراعاة قواعد أخلاقيات المهنة التي تفر على المتعاملين في السوق. هذا ، وتختص اللجنة ذاتها بتحديد قواعد أخلاقيات المهنة الواجب مراعاتها عن طريق لائحة .

بالإضافة إلى سلطتي التحقيق والمراقبة فإن المشرع أهل سلطات الضبط للاضطلاع باختصاص شبه قضائي يتثمل في أهلية الفصل في النزاعات القائمة بين المتعاملين.

الفقرة الثانية :عن طريق سلطة التحكيم

يعرف التحكيم على انه طريق قضائية في تسوية النزاعات بواسطة أشخاص خاصة تكون الجهة التحكيمية وتستمد سلطتها القضائية من اتفاق الأطراف[2].

[1] المادة35 القانون رقم 03-04 السالف الذكر.

[2] Dictionnaire de adroit administratif, op cit , p30.

ويعد لتحكيم ضمانة رئيسية بالنسبة للاستثمار وخاصة الأجنبي المباشر منه خصوصا في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه المتعاملون العموميون والخواص / المحليون والأجانب على قدم المساواة[1].

هذا ، وقد كرس المشرع ضمانة التحكيم وجعلها من أهم الضمانات الممنوحة للمستثمرين الأجانب من خلال الأمر رقم 03-03 [2] ، خصوصا وأن الجزائر قد انضمت ووافقت على معظم الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتحكيم[3].

وفي هذا الإطار ونظرا لكون أن معظم القطاعات شهدت انفتاحا على الاستثمار الأجنبي ، فإن المشرع مكن سلطات الضبط من سلطة تحكيم حقيقية تهدف إلى تسوية النزاعات بين المتعاملين وبالتالي ضمان مصالح كل الأطراف الفاعلية في السوق ومن ثن حفظ التوازنات الضرورية لعمل وحسن سير المنافسة.

هذا ، وقد نص المشرع بالنسبة لبعض سلطات الضبط على إنشاء هيئات تحكيمية في ظلها تولى الفصل في النزاعات وتتخذ تشكيلة مغايرة للتشكيلة الأصلية لسلطة الضبط. على غرار ما هو عليه الحال بالنسبة لكل من لجمة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (الغرفة التأديبية والتحكيمية) وغرفة التحكيم بلجنة ضبط الغاز والكهرباء وهذا على النحو التالي :

---

[1] انظر فيما يخص التحكيم التجاري في الجزائر : Y.Akroun, l'arbitrage commercial international en Algérie,RASJEP,n°4,2000,pp277-306

[2] والذي تنص المادة17 منه من الباب الثالث (الضمانات الممنوحة للمستثمرين) على أن كل خلاف بين المستثمر الأجنبي والدولة الجزائرية يكون بسبب المستثمر أو بسبب إجراء اتخذته الدولة الجزائرية ضده يخضع للجهات القضائية المختصة ، إلا أنه في حالة وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف أبرمته الدولة الجزائرية تتعلق بالمصالحة أو التحكيم أو في حالة وجود اتفاق خاص ينص على بند تسوية أو بند يسمح للطرفين بالتوصل إلى اتفاق بناء على تحكيم خاص.

[3] ويتعلق الأمر بالإتفاقيات التالية :
- الإتفاقية التي صادق عليها مؤتمر الأمم المتحدة في نيويورك بتاريخ10 جوان1958 المتعلقة باعتماد القرارات التحكيمية الأجنبية وتنفيذها ، والتي انضمت إليها الجزائر بمقتضى القانون رقم88-18 المؤرخ في12 جويلية.1988
- اتفاقية المنازعات المتعلقة بالإستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى والتي وافقت عليها الجزائر بمقتضى الأمر رقم95-04 المؤرخ في21 جانفي1995 ؛
- الاتفاقية المتضمنة إحداث الوكالة الدولية لضمان الإستثمارات الموافق عليها بمقتضى الأمر رقم 95-05 المؤرخ في 21 جانفي 1995. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقيات وردت كتأشيرات في كل من قانون المناجم وقانون المحروقات فقط بينما لم ترد في النصوص الأخرى وذلك نظرا لطبيعة ارتباط هذين القطاعين بالاستثمار الأجنبي المباشر.

سلطة الضبط	الجهة المكلفة بالتحكيم	التركيبة	مجال الإختصاص التحكيمي
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	غرفة التأديب والتحكيم	- عضوين منتخبين من بين أعضاء اللجنة - قاضيين يعينهما وزير العدل - رئيس اللجنة	أي نزاع تقني ناتج عن تفسير القوانين واللوائح
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	غرفة التحكيم	-03 أعضاء من بينهم الرئيس -03 أعضاء إضافيين يعينهم وزير الطاقة - قاضين يعينهم وزير العدل	جميع الخلافات الناشئة بين المتعاملين باستثناء الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية

- جدول رقم (21) سلطة التحكيم لسلطات الضبط.

ما يمكن ملاحظته بالنسبة التركيبة هيئات التحكيم هذه هو طابعها القضائي وكفاءة واختصاص الأعضاء بالإضافة إلى العامل المميز هو حيادية هذه التركيبة وانفصالها عن التركيبة الأصلية لسلطة الضبط : فبالنسبة لعضوي غرفة التأديب والتحكيم فهما ينتخبان من بين أعضاء اللجنة أما بالنسبة لأعضاء غرفة التحكيم فقد نص المشرع بشأنهم على عدم اختيارهم من بين أعضاء لجنة الضبط ولا من بين أعوانها[1].

[1] المادة134 من القانون رقم02-01 السالف الذكر.

أما بالنسبة للإجراء المتبع في التحكيم فيتعلق بالإخطار ، حيث تعمل الغرفة التأديبية والتحكيمية بطلب من الأطراف التالية :

- اللجنة؛
- المراقب المذكور في المادة 46؛
- الأطراف المذكورة في المادة 52؛
- بناء على تظلم أي طرف له مصلحة.

أما في مجال الطاقة فإن غرفة التحكيم تتولى الفصل في النزاعات بناء على طلب أحد الأطراف.

أما عن نتائج التحكيم فتتلخص في اتخاذ قرارات مبررة بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية وفيما أخضع المشرع قرارات غرفة التأديب والتحكيم للطعن أمام مجلس الدولة، فإنه استثنى قرارات غرفة التحكيم من إجراء الطعن واعتبرها قرارات نهائية[1].

إذا كان المشرع قد أوكل سلطة التحكيم إلى هيئات داخلية متخصصة في سلطات الضبط ، فإنه أمكل البعض منها هذه المهمة دون الحاجة إلى إنشاء هيئات داخلية متخصصة على غرار الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية التي تتكفل بمساعدة أي تحكيم أو مصالحة أو وسلطة بين المتعاملين في الميدان المنجمي كذا سلطة ضبط البريد والمواصلات والتي أوكلها المشرع مهمتين شبه قضائيتين هما :

- الفصل في النزاعات المتعلقة بالتوصيل البيني ؛
- التحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستعملين.

فبخصوص النزاعات المتعلقة بالتوصيل البينيinterconnexion فإن سلطة الضبط منذ إنشائها إلى غاية 2003 تلقت 04 إخطارات وذلك حسب الإجراء المحدد

[1] المادة137 من نفس القانون.

في القرار رقم 03 المؤرخ في جويلية 2002 تتعلق واحدة منهم بالنزاع بين متعاملي الهاتف النقال اتصالات الجزائر وأوراسكوم للاتصالات بخصوص التوصيل البيني[1].
إضافة إلى التحكيم بين المتعاملين فإن سلطة الضبط تضطلع كذلك بالنظر في شكاوى وعرائض المستهلكين المتضررين من نوعية الخدمات المقدمة، حيث تعمل سلطة الضبط على إخطار المتعاملين المعنيين قصد تحسيسهم بتكفل أحسن بزبائنهم .
مما تقدم خلال هذا المبحث والمتعلق بأدوات التدخل الرقابي المسبق والدائم لسلطات الضبط ن نلاحظ التباين الواضح في حجم وطبيعة صلاحيات الضبط المحولة على هذا المستوى من الإدارة المركزية لصالح سلطات الضبط، إذ لم تحول كليا إلا صلاحيات المراقبة الدائمة للسوق ، في حين أن سلطات الضبط تبقى تضطلع باختصاص معياري جد ضيق يقتصر على سلطات استشارية هامة وواسعة إضافة إلى سلطة قرار فردي لم يتم تحويلها إلا جزئيا لفائدة سلطات الضبط ، حيث تبقى تمارس في بعض القطاعات بالتشارك مع الإدارة المركزية.
إن محدودية هذا الاختصاص المعياري لسلطات الضبط يقلل من شأن مساهمتها كفاعل رئيسي في عملية الضبط وهذا بالنظر إلى :

أولا : عدم اضطلاع معظم سلطات الضبط بسلطة تنظيمية في سن وتأطير قطاعاتها بقواعد قانونية أكثر ملاءمة واحتكار الإدارة المركزية لهذا الاختصاص.
أما بالنسبة للسلطات التي تتمتع بهذا الاختصاص، فهو اختصاص مقيد ماديا وإجرائيا بالنظر إلى الطابع التقني للقواعد المختص بها وإخضاعه إلى لمراقبة الإدارة المركزية.
ومن ثم فإن السلطة التنظيمية لا تشكل الأداة الرئيسية التي تميز نظام تدخل سلطات الضبط.

[1] انظر قرار سلطة الضبط رقم06 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002. وهو قرار جاء انطلاقا من إخطار أوراسكوم تيليكوم التي تضررت الربط البيني مع اتصالات الجزائر باعتبار انخفاض أسعارها وعدم توافقها مع التكاليف الحقيقية. انظر بهذا الخصوص تقرير سلطة الضبط لسنة2003 ، ص 35 .

ثانيا : سلطة القرار الفردي المتعلقة بمنح الرخص عادة ما يتم ممارستها بالنسبة لمعظم سلطات الضبط بمشاركة الإدارات المركزية.

ثالثا: بالنسبة للصلاحيات الاستشارية لسلطات الضبط ، فرغم تركيبتها المختصة وتأهيلها من طرف المشرع لتقديم آراء استشارية بخصوص مشاريع النصوص التنظيمية خاصة ، إلا أن عدم إلزامية الأخذ بهذه الاستشارات (الرأي المطابق) من قبل السلطات العمومية من شأنه إفراغ هذه الصلاحية من محتواها. خصوصا وأن معظم سلطات الضبط لا تتمتع بأهلية تقديم اقتراحات للسلطة التنفيذية.

المبحث الثالث : التدخل الرقابي اللاحق عن طريق سلطة العقاب

بعد المراقبة المسبق للسوق بواسطة الاختصاص المعياري، وبعد المراقبة الدائمة عن طريق سلطتي التحقيق والتحكيم ، تتدخل سلطات الضبط بصفة لاحقة في رقابة السوق عن طريق الوظائف الردعية les fonctions répressives .هذا ، ويعود اعتراف المشرع بسلطات عقابية لصالح هيئات إدارية في مجال المخالفات الاقتصادية إلى عوامل المرونة ، السرعة والفعالية التي يتميز بها تدخل سلطات الضبط مقابل تعقد وطول الإجراءات القضائية.

إن هذا الاعتراف باختصاص هو في الأصل قضائي لصالح سلطات كيفها المشرع على أنها سلطات إدارية يثير صعوبات ومشاكل قانونية بالنسبة للدستور وخاصة بالنسبة لبدأ الفصل بين السلطات.

ولمعالجة هذه الإشكالية ، سنتطرق في (مطلب أول) إلى التأطير الدستوري والإجرائي لسلطة العقاب ومدى توفر النظام التدخلي العقابي لسلطات الضبط على ضمانات حقيقية بالنسبة للمتعاملين.

أما في (مطلب ثاني) سنسلط الضوء على طبيعة العقوبات الإدارية لسلطات الضبط وكيفيات ممارستها.

المطلب الأول :التأطير الدستوري والإجرائي لسلطة العقاب

تصطدم عملية تحويل اختصاصات قضائية – تشكل مجال الاختصاص العادي والطبيعي للقاضي الجزائي – لصالح هيئات إدارية بالأحكام الدستورية المكرسة لمبدأ الفصل بين السلطات ومدى احترام الإجراء العقابي المتبع أمام سلطات الضبط لجملة الضمانات القضائية المكفولة دستوريا.

وعليه، سنعالج في (فقرة أولى) قضية الأساس القانوني لهذا التحويل وموقف الاجتهاد القضائي الدستوري المقارن منه . أما في (فقرة ثانية) سنحاول التطرق إلى النظام الإجرائي المتبع من قبل سلطات الضبط في ممارسة سلطتها العقابية ومدى استجابتها للضمانات الدستورية.

الفقرة الأولى : التأطير الدستوري لسلطة العقاب

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطة بين ثلاث هيئات تتقاسمها على الشكل التالي:

- سلطة تشريعية تكلف بوضع القاعدة القانونية؛
- سلطة تنفيذية تعمل وتسهر على تنفيذها؛
- وسلطة قضائية تضمن معاقبة المخالفين لها بإصدار أحكام قضائية[1].

إذا كان هذا التقسيم سليم من الناحية النظرية، فإن ظهور السلطات الإدارية المستقلة أعاد النظر في هذا التقسيم، وذلك من خلال ظهور هيئات إدارية (تنفيذية) تضطلع باختصاصات قضائية، وأكثر من ذلك هناك من هذه الهيئات من يتميز بتراكم للسلطات الثلاث. ومن ثم يثار التساؤل حول الأساس الدستوري لهذا الاعتراف لصالح هيئات إدارية باختصاصات قضائية ومدى تعارضه أو انسجامه مع مبدأ الفصل بين السلطات ؟

في القانون المقارن[2] فإن بعض الدساتير الأوروبية تعترف للإدارة باختصاص تسليط العقوبات الإدارية كما هو الشأن بالنسبة للدستورين البرتغالي والإسباني ، أين يتم التمييز بين المخالفات الجنائية والمخالفات الإدارية.

أما في الدول التي صمتت دساتيرها بهذا الخصوص ، فإن الاجتهاد الدستوري تدخل للنظر في مدى دستورية العقوبات الإدارية لسلطات الضبط وتأطير ممارستها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، فإن المحكمة العليا اعتبرت أن الوكالات المستقلة بإمكانها الحصول على تفويض من المشرع لحق تحديد مخالفات خاصة وتطبيق العقوبات المنجرة عنها.

[1] تنص المادة 146 من الدستور على أن القضاء يختص بإصدار الأحكام.

[2] R. Zouaimaia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op cit , p85.

أما في ألمانيا، فإن المحكمة الدستورية تفرق بين المخالفات الجنائية التي يختص بها القاضي والمخالفات التنظيمية لخاصة بالقطاع الاقتصادي أين يكمن مجال التدخل الإداري.

أما في فرنسا، فإن تدخل المجلس الدستوري حول هذه المسألة كان انطلاقا من قرارين هامين :

- قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصريCSA [1]؛
- وقراره المتعلق بلجنة عمليات البورصةCOB [2].

لم يعترض المجلس الدستوري الفرنسي على مبدأ منح سلطة العقاب الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، ويرى بأن ذلك لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات ، حيث يؤكد في قراره الأول :" la loi peut ,sans qu'il soit portée atteinte au principe de séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication de pouvoir de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission"

وهو نفس الموقف الذي أكده بالنسبة لسلطة العقاب الممنوحة للجنة عمليات البورصة[3].

إذا كان القرار الأول يستعمل معيارا عضويا حصريا (كل سلطة إدارية مستقلة) ، فإن القرار الثاني يوسع مجال القمع الإداري إلى كل سلط إدارية تنشط في إطار امتيازات السلطة العامة وهو معيار مادي واسع.

وهكذا، فإن القمع الإداري المعترف به لسلطات الضبط، لا يتعارض حسب الاجتهاد الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات. ومن ثم فإن معظم السلطات الإدارية المستقلة

[1] القرار رقم88-240 المؤرخ في 17 جانفي 1987.

[2] القرار رقم 89-206 المؤرخ في 28 جويلية1989.

[3] "Le principe de séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre des prérogatives de puissances publique, puisse exercer un pouvoir de sanction".

مؤهلة لاتخاذ تدابير عقابية تعبر عن ممارسة عادية لامتيازات السلطة العامة والتي تشكل الأساس القانوني لهذا التدخل.

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي، تدخل لتقنين ممارسة هذا الاختصاص على النحو التالي:

- لا يمكن منح هذا الاختصاص لسلطة إدارية مستقلة إلا ضمن الحدود الضرورية لتأدية مهامها؛

- يعود للمشرع اختصاص مواءمة ممارسة هذه السلطة مع التدابير الموجهة لحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

بالإضافة إلى هذا التأطير الدستوري الهام فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي كرس جملة من القواعد الإجرائية الواجبة الاحترام في ممارسة الإجراء العقابي لسلطات الضبط وهو ما سنحال فحصه بالنسبة للقانون الجزائري.

الفقرة الثانية: التأطير الإجرائي لسلطة العقاب

رسم المجلس الدستوري الفرنسي المعالم الرئيسية للوظيفة القمعية لسلطات الضبط. وهو قمع إداري قريب ومختلف في نفس الوقت عن القمع الجنائي. فإذا كانت العقوبات الإدارية يمكن أن تتخذ أشكالا مختلفة (عقوبات سالبة للحقوق وعقوبات مالية) لكنها لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال عقوبات سالبة للحرية. لكن في المقابل فإنه ينطبق عليها نظام قريب من النظام الإجرائي للعقوبات الجزائية.

في قراره المؤرخ في17 جانفي 1989 يعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أنه حتى العقوبات التي يتسلط من طرف هيئة ولو غير قضائية تخضع حسب المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن لنفس الضمانات التي تحم تسليط العقوبات القضائية[1].

[1] "qu'il résulte de l'article 08 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu 'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de la nécessité des peines, le principe de non rétroactivité de la loi pénal d'incrimination plus sévère aussi que le principe du respect des droit de la défense…ces exigences ne concernent pas

وعليه، فإن النظام العقابي المتبع أمام سلطات الضبط يخضع لنفس النظام الإجرائي المتبع أما القاضي الجزائي، أي أنه يخضع لاحترام الضمانات والمبادئ التالية[1]:

- عدم رجعية القانون؛
- قاعدة ضرورة وتناسبية العقوبات مع الوقائع؛
- ضمان حقوق الدفاع ؛
- مبدأ الخضوع لرقابة القاضي ؛
- مبدأ تسبيب العقوبات.

وفي هذا الإطار يمكن التساؤل عن مدى توفر النظام الإجرائي المتبع أمام سلطات الضبط في القانون الجزائري على ضمانات ومبادئ النظام الإجرائي المتبع أمام القاضي الجزائي[2]؟

يتفرع النظام الإجرائي المتبع في تسليط العقوبات ت قبل سلطات الضبط إلى قسمين:
* **نظام إجرائي حمائي يتعلق باستقلالية وحياد سلطة الضبط ذاتها**: حيث أوجد المشرع مجموعة آليات من شأنها ضمان حياد واستقلال سلطة الضبط تجاه الأطراف المعنية سواء في منح رخص الاستغلال ، رقابة ، إجراء تحقيق أو تسليط عقوبة إدارية. ويقوم هذا النظام على الضمانتين التاليتين :

---

seulement les peines prononcées par les juridiction répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité da nature non juridictionnel"

[1] بالإضافة إلى هذه المبادئ يمكن إضافة تلك التي جاءت في المادة 06 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية على غرار: علنية الجلسات، استقلالية وحيادية الهيئة المحاكمة. انظر فيما يخص هذه الضمانات: J-F. Brisson, les pouvoirs de sanction des autorités da régulation;les voies d'une juridictionnalisation,www,gip-recheche-justice.fr/

[2] كرست هذه المباديء في الدستور الجزائري على النحو التالي :
- مبدأ شرعية وشخصية العقوبات (المادة142)؛
- مبدأ علانية الجلسات وتعليل الأحكام القضائية (المادة 144)؛
- استقلالية وحيادية القضاء (المادتين 147 و 148)؛
- مبدأ حقوق الدفاع (المادة151).

- نظام التنافي بين الوظائف وحالات المنع، إذ نص المشرع عبر كامل النصوص المنشئة لسلطات الضبط على مجموعة هذه الضمانات الخاصة بالأعضاء قصد ضمان حيادهم و استقلالهم عن القطاع المضبوط[1].

* **نظام إجرائي حمائي لحقوق الدفاع**: يعد حق الدفاع ثاني المبادئ العامة للقانون بعد مبدأ شرعية العقوبات. وهو مبدأ كلاسيكي يخص كل إجراء يهدف إلى معاقبة شخص ما جنائيا ، مدنيا أو تأديبيا. حيث يظهر القاضي أكثر صرامة تجاه السلطات التي تتجاهل هذا المبدأ بإلغاء كل عقوبة متخذة دون السماح للمعني بالدفاع عن نفسه[2]. وهو مبدأ مكفول دستوريا حيث تنص المادة151 من الدستور على أن حق الدفاع معترف به ، كما أن الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية.

إذا كان هذا الحق مكفولا دستوريا ن فإن المشرع من جهته أوجد جملة آليات حمائية وتكريسية له في إطار الإجراء العقابي المتبع أمام سلطات الضبط على النحو التالي :

سلطة الضبط	حق الإطلاع على الملف	حق الدفاع
مجلس المنافسة	للإطراف المعنية وممثل وزير التجارة حق الإطلاع على الملف	إمكانية الإستعانة بمستشار في مرحلة التحقيق إمكانية تعيين ممثل أو محامي في الجلسة
سلطة ضبط البريد والمواصلات	إبلاغ المعني بسحب الرخصة بالمآخذ الموجهة إليه وإطلاعه على الملف وتقديم مبررات كتابية	/

[1] انظر فيما يخص حالات التنافي وحالات المنع ص

[2] A.Mahiou, les principes généraux du droit et la constitution, RASJEP, 1978, n°03, p431.

لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	/	إمكانية الإستعانة بمستشار الإستماع للمثل المؤهل للمتهم
لجنة ضبط الغاز والكهرباء	تبليغ المعني محاضر إثبات المخالفات	إمكانية تقديم ملاحظات

- جدول رقم (22) حقوق الدفاع في الإجراء العقابي أمام سلطات الضبط-

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لضمان حقوق الدفاع هو تنظيمه وحمايته من طرف المشرع بشكل متفاوت بين سلطات الضبط، إضافة إلى غيابه في بعض الأحيان بالنسبة لبعض السلطات كما هو الشأن بالنسبة للإجراء العقاب المتبع أمام اللجنة المصرفية[1].

حيث لم يضمن المشرع من خلال قانون النقد والقرض أية إشارة تتعلق بحق الإطلاع على الملف واكتفى بحق إعلام المعنيين بالإتهامات الموجهة إليهم .

إن هذا التقصير في التأطير الإجرائي للنظام العقابي لسلطات الضبط إضافة إلى إغفال المشرع لضمانة إجرائية هامة تتعلق بإمكانية وقف تنفيذ القرارات العقابية لسلطات الضبط من شأنه المساس بحق المتعاملين لمشروع في نظام إجرائي عادل يراعي المقتضيات الدستورية والمبادئ العامة للقانون. خصوصا وأن وظيفة الضبط هي وظيفة قانونية بالدرجة الأولى ومن ثم ضرورة خضوعها لمبدأ المشروعية.

[1] أين تم إدراجه في النظام الداخلي للجنة وهو قرار داخلي صادر عن اللجنة وفي ذلك تقليص لحقوق الدفاع وانتهاك لمبدأ الفصل بين الجهة المصدرة للقاعدة العقابية والجهة المطبقة للعقوبة.

المطلب الثاني: طبيعة وأشكال العقوبات الإدارية لسلطات الضبط

جاء في قرار لمجلس الدولة الفرنسي[1] أن العقوبات المسلطة من قبل المجلس الأعلى للسمعي البصري لا تشكل عقوبات تأديبية ولا مهنية. ومن ثم يمكن استنتاج الطابع الخاص للعقوبات الإدارية التي تتمتع بها سلطات الضبط والتي تبقى أداة هامة في ضبط النشاطات الإقتصادية المشرفة عليها.

وعموما يمكن تصنيف هذه العقوبات والتي تبقى غير سالبة للحرية إلى صنفين:

عقوبات سالبة للحقوق تطبق على الأشخاص الطبيعيين أو على المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية وتتجلى عادة في سحب الرخص(فقرة أولى).

وعقوبات مالية تطبق على المتعاملين المخلين بالقواعد القانونية المؤطرة لعمل السوق (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى:العقوبات السالبة للحقوق

من حيث الأشخاص الطبيعيين ، فإن العقوبات السالبة للحقوق تنطبق قي القطاع البنكي على مسيري البنوك وفي قطاع البورصة على الوسطاء في عمليات البورصة.

وتتعلق هذه العقوبات بحضر النشاط كله أو جزء منه بصفة مؤقتة أو نهائية عن طريق الغرفة التأديبية التحكيمية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة[2]. و منع واحد أو أكثر من المقيمين على المؤسسة المعنية من ممارسة صلاحياته لمدة معينة أو إنهاء خدمات واحد أو أكثر من المقيمين المذكورين بواسطة اللجنة المصرفية[3].

وهي عقوبات مقيدة في ممارسة النشاط تلجأ إليها اللجنة المصرفية عند مخالفة بنك أو مؤسسة مالية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط من أنشطتها.

أما العقوبات السالبة للحقوق والمتعلقة بالمتعاملين، أي الأشخاص الاعتبارية النشطة في السوق فتخص سحب الرخص أو الاعتماد حسب الحالة:

---

[1] القرار المؤرخ في 14 جوان1991.

[2] المادة55 من المرسوم التشريعي رقم93-10 السالف الذكر.
[3] المادة114 من الأمر رقم 03-11 السالف الذكر.

في المجال البنكي ، يشكل سحب الاعتماد أخطر عقوبة يمكن أن تصيب بنكا أو مؤسسة مالية ، فسحبه وهو قرارا ضروري لإنشاء مؤسسة القرض ولوجودها القانوني يعني بالضرورة وضع حد لحياة البلك الأمر الذي يستتبعه تصفية المؤسسة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية قامت خلال الفترة الأخيرة بسحب العديد من اعتمادات البنوك [2] ، إذ لم يبق ينشط في القطاع المصرفي إلا 18 بنكا (من بينها 06 بنوك عمومية كبرى) و05 مؤسسات مالية.

في مجال البورصة ، فإن المشرع خول غرفة التأديب والتحكيم سلطة إصدار عقوبات سالبة للحقوق تجاه الوسطاء في عمليات البورصة تصل إلى حد سحب الإعتماد.

أما في مجال الإتصالات السلكية واللاسلكية ،فإن العقوبات السالبة للحقوق تتدرج بخصوص الرخصة من التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة30 يوما إلى التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح مابين شره إلى 03 أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة. وفي حالة عدم امتثال المتعامل عند انقضاء هذه الآجال يمكن أن تتخذ ضده سلطة الضبط قرار سحب نهائي للرخصة.

وقد حددت المادة37 من القانون رقم 2000-03 الشروط الموضوعية والحالات المشترطة لسحب الرخصة كما يلي :

- عدم الاحترام المستمر والمؤكد لصاحبها للإلتزامات الأساسية المنصوص عليها في القانون ؛
- عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عنها ؛
- إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة.

---

[1] منى بن لطرش ، مرجع سابق ، ص76 .

[2] فيما يخص البنوك قامت اللجنة المصرفية بسحب اعتمادات البنوك التالية:

- El Khaifa Bank
- La banque commerciales et industrielle algérienne (BCIA);
- Mouna Bank:
- La compagnie algérienne de banque (CA bank); El watan du 28/12/2005

أما في مجال الطاقة، فيمكن للجنة ضبط الغاز والكهرباء في حالة التقصير الخطير أن تسحب مؤقتا رخصة استغلال المنشأة لفترة لا تتجوز سنة. كما يمكنها في حالة التقصير الخطير سحب الرخصة كليا، ويجب أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعاين.

بالإضافة إلى هذا الشكل من العقوبات يمكن لسلطات الضبط اتخاذ عقوبات أخرى تأخذ شكل عقوبات مالية.

الفقرة الثانية : العقوبات المالية

نص المشرع عبر جل النصوص المتعلقة بسلطات الضبط على أهليتها في اتخاذ عقوبات مالية على النحو التالي :

في مجال المنافسة ، فإن المشرع نص على نظام عقابي ملي تصاعدي ومتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة وذلك في إطار العقوبات التي خولها لمجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات على الشكل التالي:

طبيعة المخالفة	مبلغ الغرامة المالية
الممارسات المقيدة للمنافسة	07% من مبلغ رقم الأعمال المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية من غير الرسوم
مساهمة الأشخاص الطبيعية بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها	2000,000 دج
عدم احترام الأوامر والإجراءات المؤقتة الرامية إلى الحد من الممارسات المقيدة للمنافسة	100,000 دج عن كل يوم تأخير
المؤسسات التي تتعمد تقديم معلومات خاطئة أو تتهاون في تقديمها	500,000 دج بناء على تقرير المقرر و 50,000 كغرامة تهديديه عن كل يوم تأخير
التجميع بدون ترخيص من مجلس المنافسة	07% من رقم الأعمال المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع
عدم الإلتزام بشروط منح ترخيص التجميع	05% من رقم الأعمال المحقق في الجزائر

- جدول رقم (23) العقوبات المالية لمجلس المنافسة.

أما في المجال البنكي ، فيمكن للجنة المصرفية إصدار عقوبات مالية تساوي الرأسمال الأدنى الملتزم به من طرف البنوك والمؤسسات المالية وهذا دون تحديد لقيمة العقوبات المالية وهو ما يترك سلطة تقديرية واسعة لهذه الهيئة في تقديرها.

كما يمكن لغرفة التأديب والتحكيم في مجال البورصة فرض غرامات يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب[1].

[1] المادة 55 من القانون رقم03- 04 السالف الذكر.

أما في مجال الطاقة، فإن المشرع أهل لجنة ضبط الغاز والكهرباء لمعاقبة كل متعامل لا يحترم:

- القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط؛
- القواعد التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتموين الزبائن والتي تحتويها دفاتر الشروط؛
- قواعد النظافة والأمن وحماية البيئة.

هذا ، ويحدد مبلغ الغرامة المالية المترتبة عن هذه المخالفات في حدود 03% من رقم أعمال السنة الفارطة لمتعامل مرتكب المخالفة دون أن يفوق 5000,000 د ج ويرفع إلى 05% في حالة العودة دون أن يفوق 10,000,000 دج.

من خلال ما تقدم ورغم أهمية وخطورة النظام العقابي لسلطات الضبط إلا أنه يمكن ملاحظة التقصير الكبير في تأطير نظامها العقابي من إغفال لحقوق الدفاع ، حقوق الإطلاع على الملف ، تسبيب القرارات العقابية وضمانة إمكانية وقف التنفيذ والتي لم يكرسها المشرع إلا بالنسبة للنظام العقابي لمجلس المنافسة.

إن هذا التقصير في التأطير القانوني لممارسة سلطة العقاب وترك هذا الاختصاص في بعض الأحيان للأنظمة الداخلية لهذه السلطات لا يقدم ضمانات كافية بالنسبة للمتعاملين ومن شأنه المساس بحقهم في نظام عقابي يخضع للمبادئ العامة للقانون وللآليات الحمائية التي تكرسها دولة القانون خصوصا وأن نشاط سلطات الضبط وخاصة العقابي منه يخضع لرقابة القاضي.

الفصل الثاني: إخضاع ممارسة الوظيفة الضبطية لرقابة القاضي

من المفترض من الناحية المبدئية أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة مهما كان نوعها وذلك نظرا إلى خصوصية نظامها القانوني وحساسية مهامها.

فإذا كانت هذه السلطات تنفلت بداهة من الرقابتين السلمية والوصائية والتي يمكن أن تحد من استقلاليتها ، إلا أن المشرع أخضعها لأوجه رقابية أخرى على غرار الرقابة المالية ، البرلمانية والقضائية.

وبخصوص هذه الأخيرة ، فإنها تظهر كمبدأ رئيسي يسمح بضمان التأطير القانوني لعمل هذه السلطات وإخضاعها للقانون و لميكانيزمات الرقابة في ظل دولة القانون. وهذا بالنظر إلى أن وظيفة الضبط ورغم بعدها الإقتصادي الهام إلا أنها تبقى وظيفة قانونية بالدرجة الأولى تهدف إلى تطبيق قاعدة القانون.

ورغم خارجية السلطات الإدارية المستقلة عن الهرم الإداري السلمي التقليدي إلا أن الاجتهاد القضائي الدستوري والإداري الفرنسيين تمكن من إخضاعها لرقابة الشرعية من طرف القاضي.

هذا، ولا يمكن القول بمعارضة هذه الرقابة لاستقلالية هذه السلطات، ذلك أن هدف الرقابة القضائية يبقى المحافظة على الحقوق والحريات وضمان حقوق الدفاع ورقابة شرعية قرارات هذه السلطات. إذ تنص المادة(139) من الدستور على أن السلطة القضائية تحمي المجتمع والحريات وتضمن للجميع المحافظة على حقوقهم الأساسية. كما أنه ومن زاوية منازعاتية محظة فإن هذه السلطات تبقى في النهاية سلطات إدارية تخضع لنفس القواعد العامة لمنازعات السلطات الإدارية وذلك حسب المادة 143 والتي تنص على أن القضاء ينظر في قرارات السلطات الإدارية.

غير أنه وإذا كان مبدأ خضوع سلطات الضبط لرقابة القاضي لا يثير أية صعوبات في حد ذاته ، إلا أن تطبيقه يطرح مشاكل وتعقيدات جمة. وعليه ، فإن إشكالية هذا الفصل ستدور حول : مكانة القاضي في إطار الوظيفة الجديدة للدولة؟ وأية علاقة تربطه بسلطات الضبط (مبحث أول) في هذا الإطار الاقتصادي والقانوني الجديد ؟

كما نتساءل عن طبيعة مجال هذه الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط (مبحث ثاني) وطبيعة المعالجة المنازعاتية التي يبديها القاضي تجاه هذه الفئة القانونية الجديدة ؟

المبحث الأول: طبيعة العلاقة بين القاضي وسلطات الضبط الاقتصادي

كما رأينا سالفا فإن سلطات الضبط تتمتع بتراكم سلطات متعددة من بينها صلاحيات شبه قضائية واسعة. وفي المقابل فإن المشرع أخضع قراراتها لرقابة القاضي والذي بإمكانه إلغائها أو تعديلها ومن ثم مشاركته الغير مباشرة في الوظيفة الضبطية .

وعليه ، كيف يمكن فهم طبيعة هذه العلاقة المعقدة، هل هي مجرد توزيع جديد للأدوار والاختصاصات في إطار الدور الجديد للدولة وبالتالي فإن هذه العلاقة لا تعدو وان تكون مجرد تعاون و تبادل (مطلب أول) أم أن الأمر يتعدى مجرد التكامل إلى تنازع وتنافس صريح (مطلب ثاني) خصوصا وأن إنشاء سلطات الضبط أعاد النظر في طبيعة ومجال اختصاص القاضي في المسائل الاقتصادية ؟

المطلب الأول: علاقة تكاملية تبادلية

من وجهة نظر أولية ، يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين كل من القاضي وسلطات الضبط ، ذلك أن المشرع فصل بصورة صريحة بين طبيعة مهام كل منهما؛ ففيما يهدف دور سلطات الضبط إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي ، فإن دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين ذاتهم وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق. وهو اختصاص لا تختص به سلطات الضبط.

لكن في النهاية ورغم اختلاف الدورين فإنه لا يمكن الفصل بينهما.ذلك أنه ورغم الحدود التي تفرضها طبيعة الدورين إلا أن المشرع أوجد جملة لآليات تبادلية تكاملية بين القاضي وسلطت الضبط، تتجسد أولا بمشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية

(فقرة أولى) وثانيا نظرا لدور الخبرة الذي يمكن أن تلعبه سلطات الضبط لدى القاضي في فض النزاعات القضائية المعروضة عليه (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية

من الناحية المبدئية فإن المشرع فصل بين دور القاضي (الدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق تقييم التعويض وإصلاح الضرر) ودور سلطات الضبط المتمثل في الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام العام الاقتصادي وهو ما كرسه المشرع صراحة عبر قانون المنافسة. أين حصر مهام مجلس المنافسة في ضمان السير الحسن للمنافسة[1]، في حين أن إصلاح الضرر الناتج عن ممارسة مقيدة للمنافسة يعود للقاضي. إذ يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به[2].

ومن ثم فإن العقوبات المالية (الغرامات) الناتجة عن الممارسات المقيدة للمنافسة لا تعتبر تعويضا لصالح المتضررين من هذه الممارسات بل هي غرامات مستحقة نتيجة الإضرار بالمنافسة والنظام العام الاقتصادي ومن ثم يمكن وصفها بأنها ديون مستحقة للدولة(الخزينة العمومية).

وعليه ، فإن وظيفة الضبط هي اختصاص أصلي لسلطات الضبط ولا يمكن للقاضي التدخل بصفة مباشرة وذلك بالنظر إلى أنه[3]:

- لا يمكن للقاضي إخطار نفسه بنفسه؛
- لا يمكنه الحكم إلا في المسائل التي يخطر بها؛
- لا يمكنه الحلول محل سلطات الضبط باتخاذ قرارات فردية كمنح الإعتمادات أو التراخيص؛

[1] المادة34 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

[2] المادة48 من نفس الأمر

[3] R. Denoix de Saint Marc, régulateur et juges, introduction générale, les régulations économiques, op cit , p114.

- لا يمكنه بناء علاقات حوار وإعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين كما هو الشأن بالنسبة لسلطات الضبط.

وفي المقابل من ذلك ، فإن الصلاحيات الشبه قضائية لسلطات الضبط وخاصة سلطة العقاب لا تعدو أن تكون مجرد استثناء وذلك رغم عملها بنفس الضمانات والإجراءات القضائية، إضافة إلى تركيبتها القضائية والجماعية إلا أن قراراتها تبقى إدارية وليست قضائية وأن الإختصاص القضائي يعود في الناهية للقاضي.

وعليه ، فإنه يمكن في مرحلة أولى قبول تدخل القاضي المكمل لسلطات الضبط ذلك أنه يستمد من محدودية السلطات الشبه قضائية لهذه السلطات[1].

يرى الأستاذ F depuis أنه لا يمكن القول بعدم اعتراف المشرع للقاضي بسلطات ضبطية بالنظر إلى عدم إمكانية إخطار نفسه بنفسه وعدم 'مكانية الفصل إلا في القضايا المعروضة عليه، معتبرا أن هذا التصور هو تصور كلاسيكي لدور القاضي ولا يستجيب للممارسات القضائية الحالية وللإطار الاقتصادي الجديد ، أين يمكن للقاضي أن يلعب دورا حيويا في الضبط الاقتصادي وله مسؤولية في توجيه السياسة الاقتصادية (كتفسير القانون الاقتصادي مثلا)[2]

هذا ، ويشارك القاضي في الوظيفة الضبطية أولا بصفته مراقبا لسلطات الضبط[3] وهي مهمته الطبيعية والعادية بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها.

إن اللجوء إلى القاضي في إطار الضبط يعني تسخير الطرق القضائية في معالجة النزاعات ضد قرارات سلطات الضبط. وبصفة عامة فإن رقابة القاضي تهدف إلى ضمان احترام سلطة الضبط للإجراء الصحيح (الشرعية الخارجية) في عملية اتخاذ القرار وخاصة حقوق الدفاع[4].

---

[1] .Dupuis-Toubol, le juge en complémentarité du régulateur, les régulations économiques, op cit , p135.

[2] Ibid, p137.

[3] C. Bellamy, le juge contrôleur du régulateur, les régulations économiques, op cit ,p174.

[4] G.,Canviet, propos généraux sur les régulateurs et les juges , les régulations économiques , op cit ,p185.

ومن هذه الزاوية ، فإن التدخل الرقابي للقاضي يمكن أن يكيف على أنه مشاركة غير مباشرة ومن الدرجة الثانية في وظيفة الضبط.

كما يمكن للقاضي المشاركة في وظيفة الضبط من الدرجة الأولى وبصفة مباشرة خاصة بالنسبة للقاضي العادي الذي يختص بالنظر في المنازعات الناتجة عن تطبيق قانون المنافسة.

كما يمكن للقاضي المشاركة في وظيفة الضبط عن طريق أشكال أخرى بمبادرة من سلطات الضبط ذاتها. وهذا في حال عدم احترام قراراتها الشبه قضائية المتضمنة تطبيق تدابير تحفظية.

ففي القانون الفرنسي مثلا ، يمكن لرئيس المجلس الأعلى للسمعي البصري أن يطلب من مجلس الدولة الفصل بواسطة أمر قصد إصدار إنذارات أو إجراءات تحفظية في حالة الضرورة الملحة. كما يمكن لرئيس لجنة عمليات البورصة طلب من رئيس محكمة باريس الفصل كقاضي قانون في حالة وجود ممارسات تخص حقوق المدخرين. وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره 2001 حيث يدعو سلطات الضبط لأكثر تعاون في هذا المجال[1].

بالنسبة لسلطات الضبط في القانون الجزائري لم ينص المشرع على هذا الإجراء التكاملي بين القاضي وسلطات الضبط إلا بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية ومن شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة ، حيث يمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي إصدار أمر للمسؤولين بامتثال هذه الأحكام ووضع حد للمخالفة أو إبطال آثارها[2].

أما في مجال المنافسة فقد نص المشرع على إجراء آخر لكنه يبقى تكاملي ويكرس مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية حيث يمكن لمجلس المنافسة طلب من القاضي تبليغه المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوثائق المرفوعة إليه[3].

---

[1]Conseil d'Etat, op cit ,p329.

[2]المادة40 من القانون رقم 03-04 السالف الذكر.

[3] المادة 38 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

إن هذه الوظيفة الرقابية للقاضي إضافة إلى مختلف الآليات التبادلية والتعاونية تكرس مشاركة القاضي في وظيفة الضبط بشكل أو بآخر، وهو بعد جديد يضطلع به القاضي ويقوده للخروج من دوره التقليدي وهو دور جديد يشترط إعادة تكييف القضاء قصد ممارسة وظائف الضبط الاقتصادي.
وفي هذا الإطار ، فإن إجراءات التعاون مع سلطات الضبط تبقى غير كافية بالنسبة للقاضي في ممارسته للوظائف الضبطية الجديدة ، بل لا بد من فتح ورشة تفكير حول التنظيم القضائي ودور القضاة وذلك بـ :
- إنشاء غرف متخصصة[1] ؛
- تكوين القضاة في المجال الاقتصادي ؛
- التوظيف على أساس تكوين اقتصادي.

بالإضافة إلى الدور المكمل للقاضي بالنسبة لسلطات الضبط ومشاركته في الوظيفة الضبطية ، فإن سلطات الضبط في المقابل تضطلع بدور تكميلي لدور القاضي في فض النزاعات المعروضة عليه والتي تخص مجالات رقابتها.

الفقرة الثانية : مشاركة سلطات الضبط في فض النزاعات القضائية

في إطار العلاقة التكاملية دائما ، فإن سلطات الضبط مقابل مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية تلعب دورا هاما في فض النزاعات القضائية المعروضة على القاضي.
وعليه،فإن ما سنعالجه في هذه الفقرة هو موقع سلطات الضبط من النظرية العامة للمنازعات ومدى مساهمتها في فض النزاعات المعروضة على القاضي.
إن مساهمة سلطات الضبط في فض النزاعات المعروضة على القاضي والتي تخص قطاعات نشاطها تتخذ الأشكال التالية :

---
[1] المحكمة التجارية لباريس أنشأت غرفة ثامنة خاصة بمنازعات قضايا تكنولوجيات الإعلام والإتصال

أولا: إمكانية اعتماد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط، وهو ما نص عليه المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة حيث يتبادل كل من القاضي والمجلس الوثائق والمستندات على الشكل التالي:

- بمجرد إيداع الطعن ضد قرار لمجلس المنافسة ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفا في القضية؛

- يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى رئيس مجلس قضاء الجزائر؛

- يرسل المستشار المقرر نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة[1]؛

- يمكن للوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في آجال يحددها المستشار المقرر[2].

بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في فض النزاعات المعروضة على القاضي فإن الجهات القضائية في المقابل تلتزم بـ:

- تبليغ المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة أمام المجلس؛

- إرسال القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة[3].

ثانيا : بإمكان سلطة الضبط تقديم خبرتها التقنية للقاضي قصد فض النزاع ، وذلك بطلب من هذا الأخير. وهي مشاركة حقيقية لسلطة الضبط في الوظيفة القضائية يمكن إرجاعها إلى العوامل التالية :

- طبيعة تركيبتها البشرية المختصة في المسائل التقنية والاقتصادية؛

---

[1] المادة66 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.
[2] المادة 67 من نفس الأمر.

[3] المادة70 من نفس الأمر

- تقنية القضايا المعروضة على القاضي وعدم أهلية القاضي للنظر فيها.

بالنظر إلى تركيبتها فإن المحاكم تبدو أقل كفاءة لمواجهة صعوبات التحليل الاقتصادي الناتجة عن تطبيق قانون المنافسة خاصة ، إضافة إلى أن طريقة تفكير القاضي الاقتصادي تختلف عن الطرق المعتادة والقائمة على أساس الاستقراء القضائيSyllogisme juridictionnel. أما في مجال البورصة والاتصالات فإن الصعوبات الناجمة عن تقنية القاعدة القانونية تبدو أكثر تعقيدا بالنسبة للقاضي ومن ثم ضرورة اللجوء إلى خبرة سلطات الضبط.

وفي هذا الإطار يرى الأستاذ Gérard Cornu بعجز القاضي في بعض هذه المسائل وبحاجته إلى رأي أكثر تخصصا: "le juge est source de justice sans être source exclusive de lumière, Il a ses lumières mais il a besoin de celle des autres"[1]

هذا، ويتعلق إجراء تقديم خبرة سلطات الضبط بالنسبة للقاضي في القانون الفرنسي بكل من مجلس المنافسة ، لجنة عمليات البورصة وسلطة ضبط الإتصالات أين يبقى الإجراء غير رسمي. وفي هذه الحالة يمكن وصف تدخل ومساهمة سلطة الضبط بما يسمى بمساهمة الصديق الفضولي Amicus curiae[2].

أما في القانون الجزائري ، فقد نص المشرع على هذا الإجراء المكمل لعمل القاضي بالنسبة لمجلس المنافسة فقط ، إذ يمكن للجهات القضائية المختصة طلب رأي المجلس فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة ، ولا يبدي

---

[1] cité par , R. Godmet, la participation des autorités administratives indépendantes au règlement des litiges juridictionnels de droit commun ; l'exemple des autorités de marché , RFDA,sep-oct,2002,p960.

[2] اعتادت المحكمة التجارية لباريس طلب رأي سلطة ضبط الاتصالات بوصفها Amicus curiae في كل مرة يظهر فيها أن تدخل هذه السلطة ضروريا ومفيدا للفصل في نزاع في مجال الاتصالات.

رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضوري إذا كان المجلس قد درس القضية المعنية[1].

صحيح أن المشرع لم ينص على هذا الإجراء بالنسبة لبقية السلطات إلا أنه من الناحية العملية يمكن تعميمه على باقي السلطات من غير مجلس المنافسة وذلك بصفتها Amicus curiae وهو إجراء يعزز من علاقة التكامل والتبادل الموجودة بين القاضي وسلطات الضبط.

بالإضافة إلى علاقة التكامل بين القاضي وسلطات الضبط نظم المشرع العلاقة بين سلطة الضبط العامة (مجلس المنافسة) وسلطات الضبط القطاعية بشكل تكاملي أيضا.

فعندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط ، فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي[2].

أما في مجال التحقيقات التي يقوم بها مجلس المنافسة، فيتم التحقيق في القضايا التابعة لقطاعات نشاط موضوعة تحت رقابة سلطة ضبط بالتنسيق مع مصالحها المعنية[3].

وبصفة عامة فإن مجلس المنافسة وفي إطار ممارسة مهامه يقوم بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط[4].

[1] المادة38 من الأمر رقم 03-03 وهو إجراء كرسه المشرع كذلك في الأمر رقم 95-06 من خلال الفقرة الثانية من المادة 27 إذ يمكن للهيئات القضائية المختصة طلب استشارة مجلس المنافسة لمعالجة القضايا المعروضة عليها
[2] المادة39 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

[3] المادة50 من الأمر رقم 03-03.
[4] تجدر الإشارة إلى أن هذه الأحكام لم ترد في أمر95-06 . ويمكن تفسير ذلك بالوجود المحتشم لسلطات الضبط آنذاك والمقتصرة على تلك التي تنشط في القطاع البنكي والمالي. أما بالنظر إلى أمر2003 فقد شهدت الجزائر تزايد إنشاء هذه السلطات وهو ما ورد ضمن تأشيرات هذا الأمر لكل النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات وهو ما يوحي مرة أخرى بأن قانون المنافسة قانون عام يشمل كل الأنشطة الاقتصادية وأن اختصاص مجلس المنافسة يشمل كل القطاعات بما في ذلك تلك التي شهدت إنشاء سلطة ضبط.

إذا كان المشرع قد أورد مجموعة آليات تكرس علاقة تكاملية تبادلية بين سلطات الضبط والقاضي فإنه في المقابل وانطلاقا من النظام القانوني لسلطات الضبط وطبيعة السلطات التي تحوزها شكك في الطبيعة الودية لهذه العلاقة وتجاوزها إلى المنافسة والتنازع على الإختصاص.

المطلب الثاني: علاقة تنافسية تنازعية

إذا كانت مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية مقبولة لأنها تشكل المهمة العادية والطبيعية في رقابة قرارات السلطات الإدارية بشكل عام ، إلا أن الاعتراف بصلاحيات قضائية لسلطات إدارية يشكل تدخلا صريحا في مجال اختصاص القاضي (فقرة ثانية) خصوصا وأن هذه السلطات تتمتع بطبيعة شبه قضائية (فقرة أولى).

وعليه، سنعتمد من خلال هاتين الفقرتين على كل من المعيارين العضوي الشكلي والمادي في تكييف الطبيعة القضائية لسلطات الضبط ومن ثم منافستها لاختصاص القاضي.

الفقرة الأولى: الطبيعة الشبة قضائية لسلطات الضبط

رغم أن المشرع لم يضف على قرارات سلطات الضبط الطابع القضائي إلا أنه واعتمادا على المعيار العضوي الشكلي يمكن التشكيك في هذه الطبيعة الإدارية.

يعتمد المعيار العضوي على الجهة المختصة وطبيعة الإجراءات المتبعة، وهو معيار معروف عن الفقيه الفرنسيC,DE MALBERG الذي كلن يستند في تحديد العمل القضائي على معيار الجهة التي يصدر عنها التصرف وطبيعة الإجراءات المتبعة أمامها والقوة لتي يتجلى بها التصرف[1].

[1] غناي رمضان ، موقف مجلس الدولة من الرقابة عل القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة ، 2005،ع 06 ، ص 39.

أولا : من حيث تركيبتها: يغلب الطالع القضائي على تركيبة معظم سلطات الضبط. فرغم عدم تكييفها من قبل المشرع على أنها هيئات قضائية إلا أن تمثيل القضاة في هذه الهيئات يأخذ مكانة هامة.

سلطة الضبط	عدد الأعضاء	عدد القضاة
اللجنة المصرفية	06	02
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	07	01
مجلس المنافسة	09	02

- جدول رقم (24) تمثيل القضاة في سلطات الضبط -

ثانيا: من حيث الإجراءات: تشبه القواعد الإجرائية المتبعة أمام سلطات الضبط وخاصة في ممارستها لسلطة العقاب تلك المتبعة أمام القاضي وتتعلق هذه الإجراءات بضمان حقوق الدفاع كما رأينا سالفا ، تسبيب القرارات[1] وعلنية الجلسات وشرعية العقوبات[2].

ثالثا : من حيث حياد واستقلالية سلطات الضبط : أخضع المشرع ولو نسبيا سلطات الضبط لنفس الضمانات الخاصة بالسلطة القضائية وحق التقاضي أمام هيئة مستقلة وحيادية والحصول على محاكمة عادلة وموضوعية وذلك من خلال النص على حالات التنافي والمنع التي تضمن حياد أعضاء هذه السلطات بالنسبة للقطاعات المضبوطة.

[1] نص المشرع في المادة 150من القانون رقم02-01 بخصوص سلطة العقاب للجنة ضبط الغاز والكهرباء على أن العقوبات لابد وأن تكون مبررة. أما المادة45 من قانون المنافسة فتنص على أن مجلس المنافسة يتخذ أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المقيدة للمنافسة.

[2] M. Collet, observations sur l'appréhension par je juge des autorités de régulation, les régulations économiques, op cit, p 46.

انطلاقا من هذه المعايير والتي يمكن تطبيقها خاصة على مجلس المنافسة. تمكن تكييف هذه الهيئة بالشبه قضائية خاصة في النص الأول المتعلقة بالمنافسة. وهذا بالنظر إلى:

- عدم تكييف الطبيعة القانونية الحقيقية للمجلس من قبل المشرع واكتفائه بتعريف وظيفي والإكتفاء بالنص على استقلاليته المالية والإدارية[1] وهي استقلالية يستفيد منها كذلك الجهات القضائية[2].

- سيطرة التركيبة القضائية على تركيبته البشرية إذ يضم 05 قضاة من أصل 12 عضوا وهو عدد يفوق عدد كل من الشخصيات المعروفة بكفاءتها في المجال الاقتصادي ومهنيي قطاعات الإنتاج والتوزيع.

-الطبيعة القضائية لرئيسه والذي يعين من بين القضاة؛

- اعتباره من قبل المشرع كدرجة تقاضي أولى حيث ينص على قابلية قراراته للطعن فيها بالاستئناف أمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية؛

إن عبارة الاستئناف إضافة إلى عبارة الدعوى [3] توحي بالطبيعة القضائية المحضة لمجلس المنافسة واعتباره درجة أولى في التقاضي.

إن كل هذه الإعتبارات والتي من شأنها تقريب مجلس المنافسة من الجهات القضائية جعلت المشرع انطلاقا من 2003 يعيد النظر في طبيعته القانونية انطلاقا من تكييفه بالسلطة الإدارية ـ تقليص تشكيلته القضائية وتوضيح إجراءات الطعن[4].

---

[1] تنص المادة16 من الأمر رقم95-06 على مايلي : "ينشأ مجلس للمنافسة يكلف بترقية المنافسة، يتمتع المجلس بالاستقلال المالي والإداري"

[2] مثلا مجلس الدولة يخضع لنفس الأحكام ، حيث تنص المادة13 من القانون رقم 98-01 على أن " مجلس الدولة يتمتع بالإستقلالية المالية والإستقلالية في التسيير"

[3] نص المشرع على الدعوى في المادة23 من نفس الأمر.

[4] انظر فيما يخص إعادة النظر في الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة :

- R.E. Messick, le droit de la concurrence en Algérie, banque mondiale,29 juin 2005.

كما تتعزز العلاقة التنافسية والتنازعية كذلك بين القاضي وسلطات الضبط نظرا لحيازة هذه الأخيرة على اختصاصات قضائية يمكن أن تنازع اختصاص القاضي وتقلص من حجم تدخله.

الفقرة الثانية: تدخل سلطات الضبط في مجال اختصاص القاضي

باعترافه بصلاحيات قضائية لصالح سلطات الضبط ، يكون المشرع قد ساهم في تقليص مجال اختصاص القاضي في المجال الإقتصادي إعادة النظر في التوزيع التقليدي للسلطة بين الهيئة التنفيذية (الإدارية) والهيئة القضائية بوصفها الساهر الوحيد على ضمان العدالة من خلال التطبيق الشرعي للقاعدة القانونية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات.

وانطلاقا من المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط بغض النظر عن طبيعة الهيئة ، يتجلى هذا التقليص الواضح لاختصاصات القاضي في تطبيق القانون الاقتصادي ، بالنظر إلى تحويل اختصاصات قضائية إلى سلطات الضبط على النحو التالي :

أولا: من خلال الاختصاصات الشبه قضائية المعترف بها لسلطات الضبط والمتعلقة أساسا بوظيفة التحكيم. وهو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبذ بالنظر في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستهلكين.

وكما رأينا سابقا فإن المشرع قد اعترف بهذا الإختصاص لصالح دجل سلطات الضبط وهو ما يعني حرمان القاضي من اختصاصات واسعة في مجال النزاعات القائمة في السوق بين المتعاملين.

إذا كان التحكيم يعد اختصاصا شبه قضائي فإن المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية للاضطلاع باختصاص قضائي حقيقي وذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيني.

- Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence, contribution de l'Algérie, OCDE,12 et 13 février,2004.

بالإضافة إلى إجراء التحكيم ،، نص المشرع بالنسبة لبض سلطات الضبط على أهليتها في القيام بإجراء المصالحة بين المتعاملين. وهذا بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية[1] ولحنة ضبط الغاز والكهرباء[2] والتي تمارس هذه الوظيفة القضائية عن طريق مصلحة للمصالحة والتي تتولى النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم ولا سيما المتعلق منه باستخدام الشبكات والتعريفات ومكافأة المتعاملين.

ثانيا : من خلال اختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة ، أين تم تحويل اختصاصا القاضي الجزائي في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة المكرس عبر قانون الأسعار لسنة1989 إلى مجلس المنافسة بواسطة أمر 1995.
من خلال إجراء التحويل هذا، يكون المشرع قد قلص من صلاحيات القاضي الجزائي لصالح مجلس المنافسة. حيث قام مجلس المنافسة من الناحية الإحصائية بالفصل في الإخطارات التنازعية المرفوعة إليه بقرارات على الشكل التالي :

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000
الإخطارات التنازعية	0	2	4	3	6	4

- جدول رقم (25) عدد الإخطارات التنازعية لمجلس المنافسة-

المصدر : التقرير السنوي لمجلس المنافسة ،2001، ص 11 .

حتى وإن كان المشرع قد فصل بين اختصاصا كل من مجلس المنافسة (رقابة المنافسة والممارسات المقيدة لها) والقاضي (تعويض المتعاملين المتضررين من

[1] المادة44 من القانون رقم 01-10 السالف الذكر.
[2] المادة132 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر.

الممارسات المقيدة للمنافسة) ، ورغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وصل إلى إيجاد تسوية بشأن مسالة الإختصاصات العقابية لسلطات الضبط والتي تعد من صميم اختصاص القاضي الجزائي ، إلا أنه من وجهة نظر تقليدية تبقى الممارسة القضائية لسلطات الضبط وهي سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافية لروح مبدأ الفصل بين السلطات.

إذا كان الاعتراف لسلطات الضبط باختصاصات شبه قضائية لاعتبارات السرعة ، الفعالية والمرونة والقابلية للتكيف ، فإنه يؤدي من جهة أخرى إلى تقليص الضمانات الإجرائية الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين.

وعليه ، فإن إنشاء هذه السلطات المتمتعة بصلاحيات عقابية واسعة يبقى يتميز بفارقة مزدوجة؛ من ناحية فإن فعالية الضبط تقتضي تقليص لحجم الضمانات ومن ناحية أخرى فإن الإدخال المتزايد للضمانات الإجرائية بواسطة الإجتهاد القضائي في وظيفة الضبط من شأنه تقليص فعاليته[1].

وفي الأخير يمكن استنتاج الطابع المزدوج لعلاقة القاضي بسلطات الضبط، غير أنه يغلب عليها الطابع التكاملي من الناحية العملية. خصوصا وأن مشاركة القاضي في الوظيفة الضبط تنم عن تصور جديد لدور القاضي وتجاوز دوره التقليدي. وفي المقابل فإن سلطات الضبط تلعب دور الإستشارة والخبرة لدى هذا الأخير ومن ثم مساهمتها الفعالة في حل النزاعات المعروضة عليه.

---

[1] C. Canviet, op cit, p188.

المبحث الثاني:القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط

إن معالجة القواعد العامة التي تحكم منازعات سلطات الضبط أمام القاضي يعني بالضرورة الوصول إلى تحديد طبيعة موقف هذا الأخير من هذه السلطات ومدى تشكيلها لفئة قانونية موحدة وأصيلة تستدعي معالجة قضائية خاصة.
وقصد بحث ذلك ، سنتطرق في (مطلب أول) إلى التركيبة العضوية لهذه المنازعات ،أي مجموع القواعد التي تحكم توزيع الإختصاص بين الجهات القضائية المختصة برقابة قرارات سلطات الضبط وكذا طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها ومدى خصوصيتها مقارنة بالقواعد الإجرائية العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية بالنسبة للسلطات الإدارية.
كما سنتطرق لاحقا في (مطلب ثاني) إلى التركيبة المادية لهذه الرقابة القضائية ، وذلك بالتساؤل حول طبيعة ومجال الطعون الموجهة ضد قرارات سلطات الضبط ؟
إن هذه الطريقة في المعالجة تسمح بمعرفة طبيعة مقاربة القانون الوضعي للسلطات الإدارية المستقلة بوصفها فئة قانونية جديدة وبصفة عامة طبيعة تأثير خصوصية نظامها القاني (الاستقلالية) على المعالجة الرقابية للقاضي على قراراتها.

المطلب الأول : من حيث قواعد الاختصاص والإجراءات

إن معالجة إشكالية طبيعة الاختصاص القضائي بالنظر في قرارات سلطات الضبط يقتضي في مرحلة أولى الفصل التام في الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه السلطات وكذا طبيعة قراراتها ومن ثم استنتاج طبيعة الإختصاص القضائي حسب المعيارين التقليديين العضوي والمادي.
غير أن إنشاء هذه السلطات أدى وبتأكيد الإجتهاد الدستوري إلى انفجار الإختصاص القضائيéclatement de la compétence juridictionnelle وعدم توحيده في مجمع اختصاصات موحد وهو ما قاد في النهاية إلى ازدواجية في الإختصاص القضائي (فقرة أولى). وإلى إجراءات خاصة ومعدلة على تنطبق بالضرورة على تلك المكرسة في قانون الإجراءات المدنية (فقرة ثانية) .

الفقرة الأولى : ازدواجية الإختصاص القضائي

رغم أن الإجتهاد القضائي الجزائري يرجح استعمال المعيار العضوي[1] في تكييف الطبيعة الإدارية للهيئات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري، إلا أن هذا المعيار يبدو قاصرا عن تكييف الطبيعة القانونية الحقيقية لبعض سلطات الضبط وبخاصة تلك التي لم يضف عليها المشرع تكييف السلطة الإدارية. ومن ثم يمكن الإستعانة بالمعيار المادي في التكييف.

حسب المعيار العضوي ، فإن الطابع الإداري لبعض سلطات الضبط لا يطرح أية صعوبات عندما يكيفها المشرع صراحة بهذا التكييف أو ينفيه عنها حسب الحالة :

- بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ، فقد أضفى عليهما المشرع الطابع الإداري صراحة [2]؛
- بالنسبة لمجلس المنافسة، لم يوضح المشرع طبيعته القانونية إلا انطلاقا من أمر2003 ، أين تبنى الطبيعة الإدارية لهذا المجلس[3]؛
- كما كيف المشرع صراحة سلطة ضبط المياه على أنها سلطة إدارية[4]؛
- استثنى المشرع صراحة كل من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات من تكييفها بالطابع الإداري إذ أضفى عليها الطابع التجاري من خلال عدم إخضاعها للقواعد المطبقة على الإدارة[5].

أما بالنسبة للسلطات الأخرى والتي لم يحدد المشرع صراحة طبيعتها الإدارية ، يمكن استعمال المعيار المادي في تكييف طبيعتها الإدارية؛ ويمكن هنا الإستعانة بالنظريتين (نظرية المرفق العام أو نظرية امتيازات السلطة العامة).

بالنسبة لتوظيف نظرية المرفق العام في التكييف، فبالتطبيق على كل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، سلطة ضبط

---

[1] انظر المادة07 من قانون الإجراءات المدنية.

[2] انظر المواد43،44 و45 من القانون رقم01-10 السالف الذكر.

[3] تنص المادة23 من هذا الأمر على إنشاء لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى مجلس المنافسة.

[4] تنص المادة 68 من القانون رقم 05-12 على أنه "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية ...".

[5] المادة12 من القانون رقم 05-07 السالف الذكر.

البريد والمواصلات والمواصلات نجدها كلها تضطلع بمهام ذات منفعة عامة وذلك من خلال:

- السهر على شرعية المنافسة في السوق[1] ؛

- ضمان احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية من قبل المتعاملين في مختلف القطاعات[2]؛

- حماية المستهلك[3] والمدخرين[4].

إن كل هذه المهام هي من طبيعة إدارية وتشكل الإختصاص المادي للسلطات الإدارية ذلك أنها تهدف إلى السهر على تطبيق القاعدة القانونية وضمان المصلحة العامة.

أما بالنسبة لامتيازات السلطة العامة ، فإن كل هذه السلطات تتمتع بشكل أو بآخر على الأقل بامتياز من امتيازات السلطة العامة. إذ أهلا المشرع صراحة لإصدار قرارات إدارية انفرادية قابلة للتنفيذ ، وهي قرارات تتخذ شكل تنظيمي بالنسبة للبعض أو الفردي بالنسبة للبعض الآخر.

إن صلاحية إصدار قرارات إدارية تنفيذي تعبر عن ممارسة لامتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليديا لصالح السلطات الإدارية.

إن الفصل في الطبيعة الإدارية لهذه السلطات يعني بالضرورة اختصاص القاضي الإداري بالنظر في الطعون الموجهة ضد قراراتها.

إذا كان الإختصاص القضائي النوعي مفصول فيه فماذا بشأن الإختصاص المحلي وكذا موقع سلطات الضبط من المادة09 من القانون رقم 98-10؟

---

[1] المادة13 من القانون رقم 2000-03 السالف الذكر.

[2] مثلا في القطاع المصرفي ، انظر المادة105 من قانون النقد والقرض.

[3] عن طريق دفاتر الشروط، انظر المادة 13 مثلا من القانون رقم 2000-03 السالف الذكر.

[4] عن طريق رقابة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لمشروع المذكرة الخاضعة للتأشيرة المسبقة عند لجوء كل شركة أو مؤسسة عمومية للتوفير علنا ، انظر المادة 41و42 من القانون رقم 03-04 السالف الذكر.

بالنظر إلى طبيعة وحجم اختصاصات سلطات الضبط وشمولية تدخلها لكامل الإقليم، وكذا طبيعة العلاقات التي تربطها مباشرة بالإدارة المركزية والسلطة التنفيذية عموما، يمكن الجزم بالطبيعة المركزية لهذه السلطات.

إذا كانت سلطات الضبط تكتسي طابعا مركزيا فمن الضروري ألا تكون هي المقصودة بنص المادة274 من قانون الإجراءات المدنية ولتي تنص على اختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بالنظر ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. ذلك أن ما استقر عليه الإجتهاد القضائي أن المقصود بالسلطات الإدارية المركزية هي الوزارات.

كما تزداد إشكالية الإختصاص الإقليمي تأزما بالنظر إلى أحكام المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 أين أخضع المشرع الطعون ضد قرارات غرفة التأديب والتحكيم للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لاختصاص الغرفة الإدارية التابعة لمجلس قضاء الجزائر[1].

كما أن المادة 47 تنص على إمكانية إنشاء فروع جهوية بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. فإلى إي أي اختصاصا إقليمي تخضع منازعات هذه الفروع الجهوية ؟

انطلاقا من أن الفرع يتبع الأصل من تمتع هذين الوكالتين بالشخصية المعنوية فإن الجهة المختصة بالنظر في منازعات هاته الفروع هي بالضرورة تلك التي يخضع لها الأصل.

إذا كانت سلطات الضبط لا تشكل هيئة عمومية وطنية ولا منظمة مهنية وطنية[2]بمفهوم المادة 09 من القانون رقم 98-01 هل يمكن تصنيفها ضمن فئة السلطات الإدارية المركزية وبالتالي خضوعها لرقابة مجلس الدولة ؟

[1] لم يعدل هذا الإختصاص إلا في تعديل 2003 أين تم تحويله لصالح مجلس الدولة ، انظر المادة57 من القانون رقم 03-04 السالف الذكر.

[2] بخصوص المنظمات الوطنية المهنية أكد مجلس الدولة مجلس الدولة اختصاصه بالنظر في الطعون بالإبطال ضد قراراتها ، انظر قرار مجلس الدولة المؤرخ في 24 جوان 2002 بين وزير العدل والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين ، مجلة مجلس الدولة

- من الضروري في مرحلة أولى استبعاد الطابع اللامركزي لهذه السلطات لأنها لا تضطلع بمهام محلية ولا يمثل نظامها القانوني أية خاصية من خصائص الجماعات المحلية اللامركزية ؛

يمكن اعتماد طبيعة مهام هذه السلطات في تكييف طبيعتها، إذ تعد هذه المهام اختصاصا عاديا وطبيعيا للإدارات المركزية سواء بالنظر إلى طابعها السيادي أو بالنظر إلى شموليتها ووطنيتها حيث أن الذي تم هو مجرد تحويل ونقل لهذه المهام لصالح هيئات جديدة في إطار إعادة تكييف مهام الإدارة المركزية.

وعليه ، يمكن قبول خضوع هذه الهيئات الجديد لنفس الإختصاص القضائي بالنسبة لقرارات الإدارة المركزية ،وفي المقابل لا يمكن قبول تكييفها على أنها سلطات إدارية مركزية بمفهوم المادة 09 من القانون 98-01 أو المادة274 من قانون الإجراءات المدنية أو مفهوم الإجتهاد القضائي الجزائري ، ذلك أن هذه الأحكام تحصر مفهوم السلطة الإدارية المركزية في الوزارات عادة.ومنه فإن قبول تكييف هذه الهيئات بهذا التكييف يلغي خصوصية النظام القانوني لهذه الهيئات والغاية من وجودها.

من ثم ، ومن زاوية نظر منازعاتية يمكن الحكم بأن سلطات الضبط تبقى سلطة إدارية مركزية خاصة قريبة من مفهوم السلطة الإدارية المركزية بمفهوم المادة09 لكن لا تطابقها بداهة.

بالنسبة للمشرع فقد أخضع قرارات كل سلطات الضبط باستثناء مجلس المنافسة والذي يتميز بخصوصية معين في منازعاته إلى رقابة مجلس الدولة.

فيما يخص مجلس النقد والقرض لابد من التفرقة بين قراراته الفردية والتنظيمية:

بالنسبة للقرارات التنظيمية يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة أما اختصاص الطعن فهو مفتوح لوزير المالية فقط دون غيره، وهذا رغم إمكانية

،02،2002، ص271. كما رفض مجلس الدولة أن تكون نقابة مجلس قضاة مجلس المحاسبة في حكم المنظمات المهنية الوطنية ، انظر قرار مجلس الدولة بتاريخ ،24 سبتمبر 2002، مجلة مجلس الدولة،02،2002،ص217.

إضرار هذه التنظيمات بالبنوك والمؤسسات المالية. غير أن مجلس الدولة أقر أنه يحق لأي مدع أن يثير عن طريق الدفع بعدم قانونية قرار فردي أو تنظيمي بالتبعية لدعوى رئيسية بالإبطال إذا أثيرت عدم قانونية هذا الإجراء مباشرة على الدعوى الأصلية[1].

أما بخصوص قراراته الفردية فتخص عادة المنازعة من طرف الأشخاص الطبيعية والمعنوية في قرارات المجلس القاضية برفض منح ترخيص فتح بنك أو مؤسسة مالية وهي قرارات تخضع لرقابة مجلس الدولة ، لكن المشرع اشترط رفضين من قبل المجلس لقبول الطعن فيها[2] .

أما النسبة للجنة المصرفية ، فوحدها قرارات اللجنة القاضية بتعيين موظف أو مدير مؤقت وكذا العقوبات التأديبية قابلة للطعن القضائي أمام مجلس الدولة[3].

يرى الأستاذ " ديب " أن المادة146 من قانون 90-10 نفرق ين قرارات اللجنة القابلة لطعن إداري (طعن بالإلغاء) وتلك التي لا تخضع لهذا النمط ن الطعن.إذا كان النص لا يكرس ذلك صراحة ، إلا أن النص على أن وحدها القرارات في مجال تعيين موظف أو مدير مؤقت وكذا العقوبات التأديبية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة يعني بالضرورة أن القرارات الأخرى كقرارات اللوم مثلا تشكل قرارات إدارية تخضع للنظام المنازعاتي لهذه القرارات أي الطعن لجاوز السلطة ومن ثم فاللجنة المصرفية هي سلطة إدارية عندما تصدر لوما أو توبيخا ومحكمة إدارية عندا تصدر عقوبات تأديبية أو تعيين مدير مؤقت أو مصفي أي تكون قراراتها في هذه الحالة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

لكن ورغم هذه التفرقة والتي تتجلى من خلال الإجراءات وعدم خضوعها لتلمك المقررة في قانون الإجراءات المدنية إلا أن موقف مجلس الدولة لا يتماشى وهذا

[1] قرار مجلس الدولة بتاريخ 08 ماي 2000 السالف الذكر
[2] المادة 87 من قانون النقد والقرض.
[3] إذا كانت المادة 146 من قانون 90-10 تنص صراحة على أن هذا الطعن يكون وفقا لمبادىء القانون الإداري فإن المادة107 من أمر 03-11 تنص على طعن قضائي دون تحديد.

الطرح. إذ يعتبر اللجنة المصرفية سلطة إدارية وأن الطعن في قراراتها المتضمنة تعيين متصرف إداري هو طعن بالبطلان." حيث أن القرار المتخذ بمبادرة من اللجنة المصرفية عملا بالمادة155 فقرة 02 من قانون النقد والقرض لا يشكل تدبيرا ذا طابع تأديبي وإنما تدبيرا إداريا لا يخضع للإجراءات المنصوص عليها في المادة156 من قانون النقد والقرض"[1].

بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد أخضع المشرع قراراتها لرقابة القاضي الإداري ولم يتبع بذلك المشرع الفرنسي والذي أخضع قرارات لجنة عمليات البورصة لرقابة القاضي التجاري[2] . ويمكن التمييز بين نوعين من قرارات هذه اللجنة :

تلك القاضية برفض اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة[3] وتلك التي تخص قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي[4] وهما من اختصاص مجلس الدولة إضافة إلى القرارات التنظيمية للجنة.

بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات لا يبدي المشرع أية تفرقة بين قراراتها حيث أخضع قرارات مجلسها إلى الطعن أمام مجلس الدولة[5] وهو نفس ما اقره بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية لممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية[6] وكذا بالنسبة للجنة ضبط الغاز والكهرباء[7].

أما الإستثناء المتعلق بمبدأ خضوع سلطات الضبط لرقابة القاضي الإداري فيخص قرارات مجلس المنافسة. فرغم طبيعته الإدارية وت كييف المشرع له على أنه سلطة إدارية إلا أنه يفرق بين نوعين من القرارات :

---

[1] قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01 أفريل2003 ، ألجيريان أنتارنسيونال بنك / محافظ بنك الجزائر ، مجلة مجلس الدولة 2005، 06، ص66 .

[2] انظر في هذا الخصوص : N, Decoopman, le controle jurisdictionnel de l'action de la commission des operations de bourse, RFDA,nov-dec,1991.

[3] المادة 09 من القانون رقم 03-04 السالف الذكر.

[4] المادة 57 من نفس القانون، حيث كانت في ظل مرسوم 1993 من اختصاصا الغرفة الإدارية لمجلس القضاء.

[5] المادة17 من القانون رقم2000-03 السالف الذكر.

[6] المادة48 من القانون رقم 01-10 السالف الذكر

[7] المادة139 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر.

- القرارات المتضمنة رفض التجميع [1]وتخضع لرقابة مجلس الدولة ؛
- قرارات المجلس المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة وهي قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية[2].

وبهذا، يكون المشرع الجزائري قد قلد حرفيا الأحكام القانونية المتعلقة بمجلس المنافسة الفرنسي.

ينص الأمر الفرنسي التعلق بالمنافسة [3]، من خلال مادتيه 12 و 15 على خضوع قرارات مجلس المنافسة لرقابة مجلس الدولة. غير أن المشرع الفرنسي تدخل بعدها مباشرة بواسطة قانون مؤرخ في 20 ديسمبر1986 لتحويل هذه الإختصاصات لصالح مجلس قضاء باريس الفاصل في المواد التجارية حيث تم تعديل المادة 15 على الشكل التالي : "les décisions du conseil de la concurrence sont notifiés aux intéressés et au ministre chargé de l'Economie qui peuvent , dans le délai d'un moi , introduire un recours devant a cour d'appel de paris".

رغم إقرار المجلس الدستوري الفرنسي عند تدخله لمراقبة دستورية هذا القانون [4] لرقابة القاضي الإداري على القرارات المتخذة في إطار ممارسة صلاحيات السلطة العامة بواسطة السلطات الممارسة للسلطة التنفيذية[5]، إلا أنه أقر بإمكانية ودستورية

---

[1] يختص مجلس المنافسة بترخيص التجميعات الاقتصادية أو رفضها بمقرر معلل بعد اخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة. انظر المادة19 من الأمر رقم 03-03 . وهو اختصاصا عود في القانون الفرنسي لوزير الاقتصاد وليس لمجلس المنافسة ومن ثم أخضع المشرع قرارات رفض الترخيص إلى رقابة مجلس الدولة بحكم الطبيعة الإدارية لوزير الاقتصاد.

[2] المادة63 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

[3] الأمر رقم 86-1243 المؤرخ في01 ديسمبر 1986 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة.

[4] بواسطة القرار رقم86-224 المؤرخ في 23 جانفي 1987 .

[5] À l'exception des matières réservés par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissances publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leur agents, les collectivités locales ou les organismes publiques placés sous leur autorité ou leur contrôle"

تحويل بعض اختصاصات القاضي الإداري لصالح القاضي العادي بهدف توحيد منازعات مجال معين في نظام قضائي ما وضمان الإدارة الحسنة للعدالة[1].

إن هذا المبدأ والذي اكتسى طابعا دستوريا ظهر في ثلاث قرارات أخرى للمجلس الدستوري الفرنسي:

- مرة بخصوص تحويل اختصاص القاضي الإداري بالنظر في قرارات سلطة ضبط الإتصالات لصالح القاضي العادي[2]؛

- ومرتين بخصوص منع تحويل رقابة القرارات الجهوية المتعلقة بمصاحبة الأجانب بصفة غير شرعية إلى الحدود لصالح القاضي العادي[3] ورقابة بعض القرارات في مجال الحماية الاجتماعية للفلاحين[4]

إذا كان قراري 1987و1996 يؤكدان على نفس المبدأ فإن قراري 1989و2001 جاء ا فقط للتأكيد على أن المساس بصلب اختصاص القاضي الإداري لا يكون إلا عن طريق رخصة لهذا المبدأ ولا يعد استثناء.

وعليه ، فإنه يمكن تحويل الإختصاص القضائي في مجال معين لكن بشرطين[5]:

- عنصر نوعي ؛ مصلحة الإدارة الحسنة للعدالة؛
- عنصر كمي ؛ استفادة النظام القضائي المعني من هذا التحويل.

---

[1] Lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses divers qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé"

[2] عن طريق القرار رقم 96-378 المؤرخ في 23 جويلية1996 أين يعيد المجلس الدستوري الفرنسي نفس الحيثية ولتي أصبحت قاعدة دستورية.

[3] بواسطة قرار المجلس الدستوري رقم 89-261 المؤرخ في 28جويلية 1989.

[4] بواسطة القرار رقم2001-451 المؤرخ في 27 نوفمبر 2001.

[5] M. Collet, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, op cit ,p239.

أما بالنسبة للقانون الجزائري فإن المشرع لم يعترف بازدواجية الإختصاص القضائي بالنظر في قرارات مجلس المنافسة إلا انطلاقا من أمر 2003 [1]. غبر أن هذا النقل الآلي للتشريع الفرنسي لا يجد له في القانون الجزائري نفس المبررات والأسس التي استند عليها المشرع الفرنسي في تحويل اختصاص القاضي الإداري لصالح القاضي العادي في مجال رقابة الممارسات المقيدة للمنافسة:

- في القانون الفرنسي يفسر اختصاص مجلس الدولة بالنظر في قرارات عمليات التجميع باختصاص سلطة وزارية بإصدار هذه القرارات (وزير الاقتصاد) أما في الجزائر فإن هذا الإختصاص يعود لمجلس المنافسة؛

- من ناحية أخرى فإن تكييف مجلس المنافسة بالسلطة الإدارية يقتضي بالضرورة إخضاعه لرقابة مجلس الدولة بمفهوم المادة09 من القانون رقم .98-01في حين أن تحويل هذا الاختصاص للقاضي العادي كان بواسطة قانون عادي يعارض ويخرق أحكام القانون العضوي رقم 98-01 وكذا أحكام المادتين231 و274 من قانون الإجراءات المدنية اللتان تنصان على اختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (مجلس الدولة) في لطعون بالبطلان لتجاوز السلطة المرفوعة ضد لقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. ومن ثم يمكن الحكم بعدم دستورية هذا الإجراء[2].

الفقرة الثانية : إجراءات قضائية خاصة ومتباينة

تظهر منازعات سلطات الضبط من الناحية الإجرائية خصوصية معينة ، إذ لم يخضعها المشرع لنفس الإجراءات المطبقة على السلطات الإدارية بشكل عام ، أي تلك المقررة في قانون الإجراءات المدنية وذلك فيما يخص التظلم الإداري المسبق ، المواعيد ووقف التنفيذ.

---

[1] في أمر 1995 لم يفرق المشرع بين قرارات المجلس الخاصة بترخيص التجميعات وتلك المتعلقة بمعاقبة الممارسات المقيد للمنافسة.
[2] وذلك لعدم احترام المشرع لهرمية القاعدة القانونية حيث أن الأمر رقم 03-03 وهو بمثابة قانون عادي من ناحية قيمته القانونية يتعارض والقانون العضوي رقم 98-01 الأعلى منه قيمة قانونية.

أولا : من حيث التظلم الإداري المسبق: تنص المادة275 من قانون الإجراءات المدنية على إخضاع قرارات السلطات الإدارية المركزية[1] لقاعدة الطعن الإداري أو التظلم الإداري المسبق كشرط إجرائي لقبول الدعوى أو الطعن القضائي . حيث تنص على ما يلي : "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه".

غير أن المشرع استثنى قرارات كل سلطات الضبط من هذا الإجراء وهو ما أكده مجلس الدولة بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية وموقف يمكن تعميمه على بقية سلطات الضبط:
" حيث أن الطعن يدخل في إطار المادة 146 من قانون النقد والقرض حيث أن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية فيما يخص الآجال والإجراءات بحيث لا تنص على طعن مسبق...".
إذا كان المشرع لم يشترط الطعن الإداري المسبق لصحة الدعوى إلا انه من جهة أخرى لم يلغه صراحة ، حيث جاء في قرار لمجلس الدولة [2] ما يلي :"حيث أن العارضة رفعت دعوى أمام مجلس الدولة وقدمت بالموازاة طعنا مسبقا قبل رفع هذه الدعوى".

وعليه، فإن إجراء التظلم الإداري المسبق لا يصبح شرطا لصحة الدعوى وإنما إجراء مدعما لموقف المدعي.

ثانيا : من حيث المواعيد : رغم أن القاعدة الإجرائية فيما يخص المواعيد الإدارية تقتضي حسب المادة280 من قانون الإجراءات المدنية برفع الطعن أمام الغرفة

[1] في تعديل 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990 قانون الإجراءات المدنية تم استثناء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية من قاعدة التظلم الإداري المسبق واقتصاره على السلطات المركزية.

[2] قرار مجلس الدولة المؤرخ في01 أفريل 2003 ، مجلة مجلس الدولة ، 2005،06،ص65.

الإدارية للمحكمة العليا (مجلس الدولة) خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد[1] ، إلا أن المشرع اخضع المنازعات في قرارات سلطات الضبط لمواعيد مختلفة وغير موحدة.

في المجال البنكي أخضع المشرع المنازعة في قرارات كل من اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض لنفس نظام المواعيد ويتعلق الأمر بستين يوما[2] من يوم تبليغ القرار سواء تعلق الأمر بالطعن في القرارات التنظيمية لمجلس النقد والقرض أو قراراته الفردية [3] أو بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية.

بالإضافة إلى اجل الستين يوما، نص المشرع على أجل شهر واحد بالنسبة لبعض سلطات الضبط ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة[4]، سلطة ضبط البريد والمواصلات[5] وكذا مجلس المنافسة[6].

أما بالنسبة لوكالتي المناجم فقد نص المشرع بشأنهما على أجل 30 يوما انطلاقا من تاريخ التبليغ[7].

من جهة أخرى فإن المشرع لم يحدد آجال الطعن في قرارات لجنة ضبط الغاز والكهرباء واكتفى بالنص على إخضاعها لرقابة لمجلس الدولة[8] ، ومن ثم فإن عدم التحديد هذا يحيلنا إلى تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالمواعيد في قانون الإجراءات المدنية أي شهرين.

[1] يتعلق هذا الميعاد كما هو معروف حسب المادة279 من قانون الإجراءات المدنية بسكوت السلطة الإدارية لمدة ثلاثة أشهر عن الرد عن طلب الطعم التدرجي أو الإداري.

[2] إن 60 يوما المنصوص عليها في قانون النقد والقرض لا تطابق بالضرورة ميعا شهرين الذي نص عليه المشرع في قانون الإجراءات المدنية

[3] المادة65 من قانون النقد والقرض

[4] سواء بالنسبة لقرارات رفض اعتماد الوسطاء ، المادة 09 من القانون رقم 03-04 أو بالنسبة لقرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي المادة 57 وهو ميعا مخالف لذلك الذي أقره المشرع في النص الأول لسنة 1993 حيث يحيل على المواعيد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية.

[5] المادة 17 من القانون رقم 2000-03 السالف الذكر.

[6] وهو أجل يمكن أن يقتصر على 08 أيام في حالة اتخاذ تدابير مؤقتة من طرف المجلس للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة موضوع التحقيق.

[7] المادة 48 من القانون رقم 01-10 السالف الذكر.

[8] المادتين 139 و 150 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر.

ثالثا: فيما يخص وقف التنفيذ : صحيح أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد إجراء استثنائيا بافتراض الشرعية المسبقة لها وقابليتها للتنفيذ الفوري ، وهو ما أقره المشرع من خلال الفقرة الثانية من المادة283 من قانون الإجراءات المدنية" يسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية وبناء على طلب صريح من المدعي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه ، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور ". إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي جعل منها ضمانة دستورية لحقوق الدفاع وهو ما جعله ينطق بعدم دستورية القانون المعدل لقانون المنافسة نظرا لإغفاله لضمانة إمكانية وقف التنفيذ[1].

بالنسبة لسلطات الضبط في الجزائر ، لم يكرس المشرع هذا الإجراء إلا بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة حيث نصت المادة63 من أمر 03-03 على أنه لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي اثر موقف لقرارات مجلس المنافسة ، غير انه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر ، في أجل لا يتجاوز 15 يوما أن يوقف تنفيذ التدابير المؤقتة أو العقوبات المالية الصادرة عن المجلس عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة .

أما عن التأطير الإجرائي لهذه العملية فقد أحال المشرع على قانون الإجراءات المدن حيث يودع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ و لا يقبل الطلب إلا بعد تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة.

كما اشترط المشرع كذلك طلب رأي الوزير المكلف بالتجارة من طرف رئيس مجلس قضاء الجزائر في طلب وقف التنفيذ عندما لا يكون طرفا في القضية[2].

أما بخصوص سلطات الضبط الأخرى فإن الطعن غير موقف للتنفيذ ، وهذا بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية وهو ما أكده مجلس الدولة[3]: " حيث حيث أن المخالفات المعاينة من طرف اللجنة المصرفية في الإجراء التأديبي ضد

[1] قراره رقم 86-224 المؤرخ في 23 جانفي 1987 .

[2] المادة 69 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

[3] قرار مجلس الدولة المؤرخ في 30 ديسمبر 2001 ، البنك الصناعي والتجاري الجزائري / اللجنة المصرفية ، مجلة مجلس الدولة ، 2005،06،ص 86.

البنك التجاري والصناعي تبدو جدية وليس من شأن الأوجه المثارة على ضوء ما وصل إليه التحقيق الحال في الملف تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

كما أن الطعن لا يتميز بأثر موقف بالنسبة لقرارات كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات وكالتي المناجم.

أما بالنسبة لكل من لجنة ضبط الغاز والكهرباء ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإن المشرع لم يفصل صراحة حول هذا الإجراء:ففيما يخص قرارات لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإن المشرع يميز بين نوعين من القرارات :

- القرارات التنظيمية التي يمكن أن تستفيد من وقف التنفيذ إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنها نتائج واضحة الشدة والإفراط أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها[1]؛

- قرارات غرفة التأديب ، شانها شان قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي يمكن تكييف خضوعها لأحكام قانون الإجراءات المدنية بالنظر إلى صمت المشرع وعدم نصه على أحكام مغايرة.

بعد فحصنا لمختلف الجوانب الإجرائية لمنازعات سلطات الضبط ، ورغم اختلافها الواضح عن الأحكام المطبقة على السلطات الإدارية بصفة عامة والمقررة في قانون الإجراءات المدنية ، إلا أنها لا تشكل خصوصية معينة ولا تراعي خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات. وهذا بالنظر إلى عدم توحيدها وتباينها من سلطة ضبط لأخرى.

[1] المادة33 من القانون رقم 03-04 السالف الذكر.

المطلب الثاني: من حيث مجال وطبيعة رقابة القاضي

يتعلق مجال الرقابة القضائية على سلطات الضبط بحجم ونوعية قراراتها الخاضعة لرقابة القاضي وطبيعة قواعد الإختصاص والإجراءات بالنسبة للمنازعة في كل نوع من أنواع قراراتها. أي أن الأمر يتعلق في النهاية بمجال اختصاصا رقابة القاضي.

أما طبيعة هذه الرقابة ، فتتعلق بنوعية الرقابة القضائية المسلطة على قرارات سلطات الضبط ومدى خضوعها لنفس الأحكام والقواعد التي تحكم الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية بشكل عام من حيث توزيعها بين رقابة الإلغاء (فقرة أولى) أي رقابة مدى شرعية قراراتها ورقابة القضاء الكامل (فقرة ثانية) أي دعاوى المسؤولية الموجهة ضد قرارات سلطات الضبط.

الفقرة الأولى: رقابة الشرعية عل قرارات سلطات الضبط

يعد مبدأ الشرعية من المبادئ الهامة التي تحكم دولة القانون وهو مبدأ دستوري[1] يقتضي خضوع كل السلطات بما فيها الإدارية للإرادة العامة عن طريق القاعدة القانونية. إضافة إلى عدم التعسف في استعمال السلطة حيث أن الدستور من خلال مادته22 ينص على أن القانون يعاقب على التعسف في استعمال السلطة.

وشأنها شان بقية السلطات الإدارية ، فإن المشرع ورغم خصوصية نظلمها القانوني أخضع سلطات الضبط لرقابة الشرعية من طرف القاضي وبالتالي إسقاط أية حصانة قضائية عن هذه السلطات.

فيما يخص مجال رقابة الشرعية، أي القرارات القابلة للطعن فيها أمام القاضي فتشمل كل قرارات هذه السلطات سواء تعلق الأمر بـ:

- قراراتها الفردية التي تخص عادة رفض منح اعتماد أو تصريح؛

---

[1] كرس المؤسس الدستوري مبدأ الشرعية انطلاقا من ديباجة الدستور:" إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية ، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية".

- قراراتها التنظيمية والتي لا تخص إلا السلطات التي تتمتع بسلطة تنظيمية وهي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، والتي لا يمكن الطعن فيها إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية. غير أن مجلس الدولة أقر بإمكانية الطعن في شرعيتها بمناسبة نزاع أصلي يعرض على القاضي بالنسبة للأطراف المتضررين منها؛
- القرارات التي تتضمن عقوبات إدارية ضد المتعاملين.

أما بخصوص الإختصاص القضائي في دعاوى الإلغاء ، فرغم عدم تحديد المشرع عبر النصوص المنشئة لهذه السلطات لطبيعة الطعن المقدم أمام مجلس الدولة والموجهة ضد قرارات هذه السلطات ، فيمكن تغليب تفسير كونه طعنا بالإلغاء لتجاوز السلطة أي طعن في مشروعية هذه القرارات وهو طعن مفتوح حسب المادة 09 من القانون 98-01 لصالح مجلس الدولة الذي يفصل ابتداء ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

وفيما يتعلق بالقواعد المطبقة على الطعن في شرعية قرارات سلطات الضبط، فإنها تخضع لنفس القواعد التي تحكم دعاوى إلغاء[1] قرارات السلطات الإدارية بشكل عام. وعليه ، فإن رقابة الإلغاء على قراراتها لا تتميز بأية خصوصية من حيث أسباب الإلغاء.

حيث أم مختلف وسائل الإلغاء المعتمدة عموا لتقدير شرعية القرارات الّإدارية مكرسة في الإجتهاد القضائي الخص بقرارات السلطات الإدارية المستقلة الصادرة سواء عن القضاء العادي أو الإداري[2].

---

[1] انظر فيما يخص دعوى الإلغاء في الجزائر ، حسين فريجة ، إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر ، مجلة إدارة ،2002،02،ص 83 .

[2] فيما يؤكد رئيس الغرفة المتخصصة في مجال البورصة والمنافسة لمجلس قضاء باريس أم عيب الإجراءات هي الأكثر شيوعا في قضايا شرعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة الخاضعة لرقابته (مجلس المنافسة ، لجنة عمليات البورصة وسلطة ضبط الاتصالات) يؤكد الأستاذJean Luis Autin ، بخصوص القرارات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري ما يلي : " Si l'on excepte le détournement de pouvoir fréquemment invoqué mais jamais retenu, les arrêts d'annulation du conseil d'Etat se réfère aux différents cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir"

ومن ثم فغن الطعون المقدمة ضد قرارات سلطات الضبط هي طعون بالإلغاء لتجاوز السلطة تخضع للقواعد العامة التي تحكم القارات الإدارية. حيث ينظر القاضي في رقابة شرعيتها من وجهين:

* **الشرعية الخارجية للقرار**: وهي الأكثر اعتمادا من قبل السلطات القضائية المختصة في تقدير شرعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر هنا بإمكانية إلغاء القرار المشوب بإحدى العيوب التالية:

- عيب عدم الاختصاص : وهو ما اعتمده مجلس الدولة الجزائري في فحص شرعية بعض القرارات الخاضعة لرقابته والمتعلقة بكل من اللجنة المصرفية و بمجلس النقد والقرض. إذ جاء في قرار للمجلس[1]:

" حيث أن المدعية تتمسك بأن القرار المطعون فيه يشكل عقوبة تأديبية لا مكن إصدارها إلا من طرف اللجنة المصرفية وبالتالي فإنه مشوب من بين عيوب أخرى بعيب تجاوز السلطة... حيث أن المحافظ وباتخاذه مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية فإنه تجاوز سلطته وبالتالي فإن قراره مشوب بعيب البطلان".

كما جاء في قرار آخر للمجلس[2]:

" حيث تبين من أحكام المادة06 من النظام الداخلي لمجلس النقد والقرض أن الأمين العام يتكفل بتحضير الملفات التي تعرض على المجلس ومن ثم لا يمكن لاه أن يناقش أو يفسر القانون أو يحل محل اختصاص مجلس النقد والقرض".

- عيب الإجراءات ؛

- وعيب الشكل .

[1] قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2000/05/08 ، يونين بنك / محافظ بنك الجزائر.

[2] قرار مجلس الدولة المؤرخ في2001/02/27 ، يونين بنك / محافظ بنك الجزائر.

* **الشرعية الداخلية للقرار:** وهنا يمكن للقاضي تأسيس قراراته على:

- خرق القانون أو تفسيره الخاطئ وهو ما يطلق عليه بالخطأ في تطبيق القانون ؛
- الخطأ في تقدير الوقائع من قبل سلطة الضبط. حيث جاء في قرار لمجلس الدولة مايلي[1]:

" حيث أن قانونية هذا القرار تقدر بالنظر إلى صحة الوقائع المثارة... حيث وبالتالي ودون الفصل في ملاءمة الوقائع المتمسك بها حتى ولو عن طريق الخطأ الواضح في التقدير يتضح عند هذه المؤسسة بوجود وثائق تثبت الظروف الغير عادية لتسيير البنك ...حيث أنها غير مشوبة بأي بطلان ناتج عن خطأ في تقدير الوقائع من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز السلطة".

أما فيما يخص عيب التعسف في استعمال السلطة فهو عيب وارد في تأسيس إلغاء قرارات سلطات الضبط لكنه لم يتم اعتماده بعد من قبل القاضي[2].

أما بالنسبة لرقابة شرعية العقوبات الإدارية لسلطات الضبط، فهي تخضع لنفس المبادئ الموضوعية التي تحكم شرعية العقوبات الجزائية ومن أهم هذه القواعد التي يفحص القاضي مدى احترامها من قبل سلطة الضبط ما يلي:

- مبدأ شرعية العقوبات ؛
- احترام مبدأ عدم رجعية القوانين ؛
- عدم تراكمية العقوبات non bis in idem والقاضي بعدم تراكمية عقوبة مالية من طبيعة إدارية مع عقوبة جزائية؛
- تسبيب القرارات المتضمنة عقوبات إدارية، حيث ورد في قرار لمجلس الدولة[3] بشأن العقوبات التي تصدرها اللجنة المصرفية فيما يتعلق بالتسبيب مايلي :

---

[1] قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2003/04/01 ، مجلة مجلس الدولة ،2005، 06 ص66.

[2] R.Chapus " s'il est fréquent que la réalité du détournement de pouvoir ne soit pas reconnue par le juge, les annulations sur ce motif n'ont cependant rien d'"exceptionnel et l'état de la jurisprudence manifeste que , contrairement à certains opinions , il n y a aucune raison de croire à un – déclin- du détournement de pouvoir en tant que moyen d'annulation".M, Collet ,op cit , p111.

[3] القرار السابق الذكر.

" حيث وبشان انعدام التسبيب ، فإن القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت إلى علم بنك الجزائر من شأنها الإخلال بالشروط العادية للتسيير...حيث أن هذا التسبيب كاف بناء على أحكام المادة155 من قانون النقد والقرض التي تحدد الظروف المستوجبة لتعيين متصرف إداري".

إذا كانت رقابة الإلغاء على قرارات سلطات الضبط تعيد تكريس نفس القواعد الإجرائية والموضوعية المتعلقة بالمنازعات الإدارية للسلطات الإدارية ، فهل الأمر ينطبق على رقابة القضاء الكامل ؟

الفقرة الثانية : رقابة القضاء الكامل ومسؤولية سلطات الضبط

أخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط لرقابة القضاء الكامل انطلاقا من قراره المؤرخ في17 جانفي 1989 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصريCSA ، حيث جاء فيه : "toute décision du conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de ma responsabilité de la puissance publique".

إذا كان المبدأ يقضي بإخضاع هذه السلطات لرقابة القضاء الكامل ، فإنه يعود للاجتهاد القضائي تحديد طبيعة القواعد المطبقة في مجال مسؤوليتها على قراراتها وذلك انطلاقا مت تحديد طبيعة النشاط الذي يندرج ضمن هذا القرار[1].

بالنظر إلى نشاط معظم سلطات الضبط فإنه ينحصر عموما في وظيفة الرقابة ، وهو ما يسمح بتحديد نوع أساس المسؤولية لهذا النوع من النشاط.

وعموما ،فإن القاضي الإداري أو العادي كل في مجال اختصاصه يعتبر أن هذا النشاط لا يؤدي لقيام مسؤولية الدولة[1] إلا في حالة الخطأ الفادح.

[1] M. Collet, op cit ,p99.

نطق مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة حول مسؤولية سلطات الضبط مكرسا الخطأ الفادح كأساس لقيام مسؤوليتها معتبرا أن[2]: "la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée en raison du fonctionnement ou des activités de la commission de opérations de bourse qu'en cas de foute lourde"

إذا كان المشرع و الإجتهاد القضائي الفرنسي قد فصل بشان الإختصاص القضائي في مجال الطعون بالمسؤولية ضد قرارات سلطات الضبط وخصوصا تلك التي مسها تحويل الاختصاص القضائي لصالح القاضي العادي[3]. إلا أن المشرع الجزائري عبر مختلف النصوص المنشئة لسلطات الضبط لم يحدد لا طبيعة الطعون الموجهة ضد قراراتها ولا الجهة القضائية المختصة في مجال دعاوى القضاء الكامل.

يثار هذا الإشكال بشأن مجلس المنافسة على وجه الخصوص. حيث اكتفى المشرع بالنص من خلال المادة48 من أمر 03-03 على تمكين كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة.

أما بالنسبة للمتعاملين الذين صدر في حقهم قرار من طرف مجلس المنافسة، فإن المشرع لم ينص بشأنهم صراحة على إمكانية تقديم دعوى قضاء كامل ولا الجهة القضائية المختصة في ذلك.

هل يمكن في هذه الحالة قبول اختصاص مجلس قضاء الجزائر الفاصل في المواد التجارية الفاصل في دعاوى الإلغاء كما هو الحال بالسبة للقانون الفرنسي والتبرير المعتمد بشأن توحيد المنازعات في مجمع اختصاصات bloc de compétence؟

---

[1] في القانون الفرنسي لا تتمتع سلطات الضبط بالشخصية المعنوية وبالتالي فإن دعاوى المسؤولية توجه ضد الدولة التي تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من قبل هذه السلطات، عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للقانون الجزائري ، أين تتمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية.

[2] مجلس الدولة الفرنسي 1984/06/22.

[3] يتعلق الأمر بكل من مجلس المنافسة ، لجنة عمليات البورصة وسلطة ضبط الاتصالات.

يرى الأستاذ " زعيمية " أنه يمكن تقديم تفسيرين أمام هذا الإشكال :
في تفسير أول، يمكن اعتبار اختصاص القاضي الإداري اختصاصا مبدئيا وأن تحويل اختصاصه لصالح القاضي التجاري ما هو إلا استثناء. ومن ثم فإن هذا التحويل لا يمس إلا دعاوى الإلغاء. وبالتالي يمكن تفسير صمت المشرع بخصوص دعاوى المسؤولية لصالح القاضي الإداري والذي يجد في ذلك اختصاصه الطبيعي والعادي.

غير أن هذا التفسير لا يتماشى و الغاية من هذا التحويل ، أي توحيد المنازعات في مجمع اختصاصات واحد ، حيث يؤدي اعتماد هذا التفسير إلى تجزيء منازعات مجلس المنافسة وتعقيد الإجراءات النسبة للمتقاضي: تقديم طعنا بالإلغاء أمام مجلس قضاء الجزائر وطعنا بالمسؤولية أمام القاضي الإداري.
وعليه ، وقصد ضرورة توحيد الإختصاص القضائي بالنظر إلى المادة 48 والتي تمنح اختصاص القاضي التجاري في مجال المسؤولية، يمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته حيث يمكن بذلك توحيد الإجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا[1].

أما بالنسبة لبقية سلطات الضبط ، فإن صمت المشرع بشأن مسؤوليتها عي أخطائها المرتكبة لا يعفيها من رقابة القاضي لها في هذا المجال، ومن ثم يمكن اعتماد قواعد الإختصاص المطبقة في قانون الإجراءات المدنية في مجال المسؤولية. أي تطبيق المادة07 والتي تنص في فقرتها الثانية على اختصاص المجالس القضائية (الغرفة الإدارية) في المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة ، الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والرامية إلى طلب تعويض[2].

[1] حيث تنص المادة 152 من الدستور في فقرته الثالثة على أن المحكمة العليا ومجلس الدولة يضمنان توحيد الإجتهاد القضائي.

[2] رغم عدم ورود سلطات الضبط في هذه القائمة إلا أن تكييفها المركزي يمكن من تقريبها من مفهوم الدولة المطروح من خلال المادة07 أعلاه.

من خلال معالجتنا للقواعد العامة المتعلقة بمنازعات سلطات الضبط تبينت طبيعة المعالجة العادة التي يبديها القاضي حول هذه السلطات، فرغم بعض الاستثناءات المتعلقة بازدواجية الإختصاص القضائي ، تباين الأنظمة الإجرائية واختلاف المواعيد ، إلا أن منازعات سلطات الضبط تبقى في النهاية تخضع لنفس القواعد التي تحكم السلطات الإدارية التقليدية بشكل عام ومن ثم فهي لا تستفيد من معالجة قضائية خاصة تأخذ بعين الاعتبار أصالة نظامها القانوني أو طبيعة مهامها.

خلاصة الباب الثاني :

من خلال معالجة إشكالية نظام تدخل سلطات الضبط ومدى تعبيره عن دور جديد للدولة من خلال حجم وطبيعة صلاحيات هذه السلطات في اضطلاعها بوظيفة الضبط ، يمكن القول إن وظيفة الضبط رغم جوانبها النظرية والاقتصادي إلا أنها من الناحية العملية رست بتحويل ممارسة امتيازات السلطة العامة من قبل الإدارات المركزية في القطاعات المفتوحة على المنافسة إلى سلطات الضبط. وهو تحويل غير تام بالنظر إلى بقاء الإدارات المركزية شريكا وفاعلا في عملية الضبط.
إن هذا التحويل لامتيازات السلطة العامة في المجال الاقتصادي وإن كان كليا بالنسبة للصلاحيات العقابية الممارسة من قبل الإدارة وكذا بالنسبة لصلاحيات المراقبة والتحقيق ، إلا أنه يبقى جزئيا في أهم مجال والمتعلق بالإختصاص المعياري والذي يعتبر المقياس الرئيس في أية ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط.

إن هذا التصور لطبيعة نظام تدخل سلطات الضبط يكرسه القاضي من جهة أخرى ، وذلك عن طريق مقاربة منازعاتية كلاسيكية تعيد تكريس نفس القواعد المتعلقة بالسلطات الإدارية المركزية منها على وجه الخصوص. وهو ما يؤكد مرة أخرى أن وظيفة الضبط لا تتعلق إلا بتحويل ممارسة صلاحيات السلطة العامة من الإدارة المركزية لصالح هيئات مستقلة نسبيا تلبية لمقتضيات الحياد وفصل وظائف الدولة الرقابية عن وظيفتها التخطيطية التصورية.
وعليه، فإن الضبط من هذه الناحية هو مجرد إعادة توزيع للأدوار وللوظائف في ظل سياق اقتصادي جديد.

الخاتمة:

سلطات الضبط في القانون الجزائري وعلى غرار التجارب المقارنة في هذا المجال هي استجابة قانونية هامة لسياق اقتصادي يتعلق بالإنتقال من الاحتكار العمومي إلى المنافسة وحرية السوق. ومن ثم فإن هذه السلطات بتعويضها للدولة في رقابة وضبط الأسواق فإنها تضطلع بمهمة جد حساسة في نجاح أية سياسة اقتصادية تتعلق بإرساء قواعد المنافسة والإنتقال إلى نظام ليبرالي حقيقي.

إن أهمية هذه السلطات وموقعها في النظامين الإداري والاقتصادي تتعزز كذلك باللجوء المتزايد للسلطات العمومية لتبني هذه الصيغة وتعميمها على مختلف القطاعات التي شهدت انفتاحا على المنافسة على غرار المرافق العمومية الشبكية والتي شهدت بصفة متتالية انتقالا نوعيا في طرق تسييرها من الإحتكار العمومية إلى المنافسة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الخصوصية النظرية والمبدئية للنظام القانوني لهذه السلطات، من شأنها تفضيل نموذج الضبط المستقل عن المقاربات التقليدية الأخرى للضبط، على غرار الإدارات المركزية والتي لازالت تضطلع بمهام الضبط في بعض القطاعات. وهو تفضيل تمليه ضرورات الحياد، الاستقلالية، الشفافية والموضوعية ومن ثم يمكن لهذه السلطات أن تشكل أداة حكم راشد حقيقي في تسيير الشؤون العمومية الاقتصادية.

غير أن التجربة الجزائرية لسلطات الضبط - وهي تجربة حديثة – يمكن أن تبقى قاصرة نسبيا عن تحقيق هذه الأهمية النظرية المرجوة، وهذا بالنظر إلى طبيعة مقاربة المشرع لهذه السلطات، والتي تتسم بنوع من التقليد والخصوصية في نفس الوقت؛

فإذا كان المشرع قد تبنى من حيث المبدأ النموذج الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة في مختلف القطاعات، إلا أن تحليل الجوانب القانونية المتعلقة بكل من نظامها

القانوني ونظام تدخلها يوحي بوجود مقاربة خاصة لدى المشرع من حيث المحتوى؛

فمن حيث النظام القانوني ، فرغم اشتراك هذه السلطات في الطبيعة الإدارية إلا أن نظامها القانوني يوصف بالتعدد والاختلاف وهي أنظمة قانونية وإن تعددت فإنها لا تتوفر على ضمانات كافية على المستويين العضوي والوظيفي، إذ أن هذه السلطات لا تستفيد من استقلالية تامة على مستوى كل عناصر نظامها القانوني ، بل تبقى استقلالية نسبية تتراوح من عنصر قانوني لآخر ومن سلطة لأخرى.

أما من حيث نظام تدخلها، ورغم أن الاضطلاع بوظيفة الضبط يقتضي تحويل وتراكم السلطات الثلاث (تنفيذية ، تشريعية وقضائية) ،، فإن سلطات الضبط في القانون الجزائري لم تشهد تحويل كليا لصلاحيات الضبط لفائدتها وهذا رغم اتساع حجم اختصاصها الاستشاري ، الرقابي والعقابي ، إلا أنها تفتقر لاختصاص معياري حقيقي يمكنها من تأطير قطاعاتها بقواعد قانونية أكثر ملاءمة وتكيف وهو اختصاص لا زالت تحتفظ به السلطات الإدارية المركزية.

بالإضافة إلى هذه العناصر، فإن عامل الإختلاف والتعدد في الأنظمة القانونية و التعديل المتكرر للنصوص القانونية المتعلقة بها يوحي بغياب رؤية شاملة لدى المشرع والسلطات العمومية عن هذه السلطات وموقعها في النظام الاقتصادي وطبيعة مهامها ونظامها القانوني.

إن هذا لتعدد وإن كان يراعي الخصوصيات القطاعية فمن شأنه أن يؤدي إلى تفتيت التصور العام لهذه السلطات وخصوصيتها كفئة قانونية موحدة.

وعليه، فإن التجربة الجزائرية بالنظر إلى حداثتها وطبيعة مقاربة المشرع والسلطات العمومية لها تبقى بحاجة إلى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات في النظامين الإداري

والاقتصادي من خلال ضمانات استقلال حقيقية إضافة إلى نقل كلي لصلاحيات الضبط لفائدتها.

بالإضافة إلى ذلك فهي بحاجة إلى توحيد أو تقريب أكبر لأنظمتها القانونية وقواعد تنظيمها وسيرها وكذا النظام الإجرائي المتعلق بمنازعاتها، وهو تقريب من شأنه توحيد هذه السلطات كفئة قانونية أصيلة كما من شأنه تسهيل نظامها الإجرائي والعملي.

* *
*

قائمة المراجع :

01- الكتب والتقارير:

-Autorité de Régulation des Postes et des Télécommunications, rapport annuel 2003, www.arpt.dz.

-Assemblée nationale francaise, les autorités administratives indépendantes, rapport public,2006, www.assemblee-nationale.fr.

-CHARRETTE,H, le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes à caractère économique , economica, paris2002.

-Conseil d'Etat français, les autorités administratives indépendantes, rapport public, études &documents, n°53,2001.

-COLLET, M,l contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes , LGDJ, paris, 2003.

-Commissariat Général du Plan, services publics en réseau; perspectives de concurrence et nouvelles régulations, avril 2000.

-Conseil Economique et Social francais, des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ?2003,www.ces.fr.

-Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse, rapport annuel 2004,www.cosob,dz.

-Ecole Nationale d'Administration, la déréglementation dans les services publics, séminaire, ENA, Alger, juin2002.

-FRISSON-ROCHE, M-A,les régulations économiques , légalité et efficacité, collectif , presse de sciences po et dalloz, paris ,2004.

- GUEDON, J-M, , les autorités administratives indépendantes , LGDJ, Paris ,1991.

-Organisation de Coopération et de Développement Economique, politique de régulation dans les pays de l'OCDE, de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation, OCDE, 2002.

-Organisation de Coopération et de Développement Economique, les autorités de régulation dans le transport aérien, ferroviaire, les télécommunications et les services postaux, OCDE, 2006.

-TEULON, F, le rôle économique et social de l'Etat et des administrations publiques, Ellipses, paris2000.

-ZOUAIMIA, R, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger;2005.

-ZOUAIMIA, R, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie Houma, Alger ,2005.

02-المذكرات:

- بوخلخال عائشة، بورصة الجزائر بين النظري والتطبيقي ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، بن عكنون ،2004.

- جليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة ،مذكرة ماجيستير,كلية الحقوق، بن عكنون 2005.

- نشادي عائشة، إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، مذكرة ماجيستير ،كلية الحقوق ، بن عكنون، 2006 .

- عليان مالك ، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة ، مذكرة ماجيستير،كلية الحقوق ، بن عكنون، 2003.

- قابة صورية، مجلس المنافسة ، مذكرة ماجيستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون، 2003.

03-المقالات :

أ- بالعربية:

- بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، 02/2002.

- كتو محمد شريف ، حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة ،مجلة إدارة، 01/2002.

- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، 01/2001.

- موالـك بختـة، التعليـق علـى الأمـر رقـم 03-03 الصـادر فـي 19 يوليـو 2003 المتعلـق بالمنافسـة ، المجلـة الجزائريـة للعلـوم القانونيـة ، الاقتصـادية والسياسـية، 01/2004.

ب- بالفرنسية:

-BELMIHOUB, M-C, gouvernance et rôle économique et social de l'Etat; entre exigences et résistances, revue IDARA, 2001, n°01.

-BELMIHOUB , M-C, nouvelles régulations économiques dans les services publics de réseau; fonctions et institutions, revue , IDARA,n° spécial, 2004, n°02.

-BENAOUMER, M, présentation succincte de la commission bancaire dans sa dimension institutionnelle et quelques aspects de ses procédures, revue du conseil d'Etat, 2005, n° 06.

-BENNADJI, C, le droit de la concurrence en Algérie, RASJEP, 2000, n° 03.

-BRISSON, J-F, les pouvoirs de sanction des autorités de régulation; les voies d'une juridictionnalisation, www, gip, recherche-justice,fr.

-BEZARD, P, l'évolution du droit de la régulation, les petites affiches, 03 juin 2002, n° 10.

-CHEVALIER, J, la régulation juridique en question, revues droit et société, 2001, n°49.

-COHEN, E, de la réglementation à la régulation ; histoire d'un concept, problèmes économiques, n° 2.680,2000.

-DECOOPMAN, N, le contrôle juridictionnel de l'action de la commission des opérations de bourse, RFDA, 10nov-dec, 1994.

-DIB, S, la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, revue du conseil d'Etat, 2003, n° 03.

-GODMET, R, la participation des autorités administratives indépendantes au règlement des litiges juridictionnels de droit commun ; l'exemple des autorités de marché, RFDA, sep- oct,2002.

-LAGGOUNE, W, l'Etat dans la problématique du changement; éléments de réflexion, revue IDARA, n° spécial, n°02,2003.

-POEY,R, le rôle du conseil de la concurrence et du juge judiciaire en Algérie et en France en droit des pratiques anticoncurrentielles , aspects procéduraux , RASJEP, 2000,n ° 03.

-KHAMOUDJ, M, la réglementation bancaire ; objets et méthodes de la surveillance bancaire, revue du conseil d'Etat, 2005, n° 06.

-KHELLOUFI, R, les institutions de régulation en droit algérien, revue IDARA, n° spécial, 2004, n° 02.

-RACINE, le contrôle juridictionnel de l'action des organes de l'Etat dans les secteurs bancaires et des assurances, revue du conseil d'Etat, 2005, n°06.

-STRIN, B, les autorités administratives indépendantes, www, permier_ministre.gouv, fr.janvier, 2001.

-ZAHI, A, aspects juridiques des réformes économiques en Algérie, RASJEP, 2000, n°03.

-ZOUAIMIA, R, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, revue IDARA, n° spécial, 2004, n° 02.

-ZOUAIMIA, R, déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien, revue IDARA, 2001, n° 01.

-ZOUAIMIA, R, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, revue IDARA, n° spécial, 2004, n° 02.

04 - النصوص القانونية:

أ - القوانين:

- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ،المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ليوم 13 جانفي 1988 ،ص18.

- القانون رقم90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام ، ج ر 11.

- القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض ،ج ر 16،المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم01-01 المؤرخ في27 فيفري 2001 ، ج ر 14 ، والأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت2003 ،ج ر52.

- المرسوم التشريعي رقم93-10 المؤرخ في23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر 34 ، المعدل والمتمم بواسطة القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 ، ج ر 11 .

- الأمر رقم 95-06 المؤرخ في25 جانفي1995 المتعلق بالمنافسة ، ج ر09. المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم03-03 المؤرخ في19 جويلية 2003 ،.ج ر 42.

- القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج ر37.

- القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 جوان1998، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ،ج ر48.

- القانون رقم 2000-03 المؤرخ في05 أوت 2000,المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، ج ر 48.

- القانون رقم 2000-06 المؤرخ في23 ديسمبر2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001،ج ر80.

- القانون رقم01-10 المؤرخ في03 جويلية2001 المتعلق بالمناجم،ج ر35.

- القانون رقم02-01 المؤرخ في 05 فيفري2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات،ج ر 08.

- القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر86.

- القانون رقم05-07 المؤرخ في28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات،ج ر50.

- القانون رقم05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه ، ج ر 60.

- القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالتأمينات ، ج ر 15.

ب- المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 05أفريل 1990،المتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر، ج ر 28.

- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992، المتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر، ج ر57.
- المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر1993، المتضمن حل المجلس الأعلى للإعلام، ج ر69 .
- المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996، المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة ، ج ر 05.
- المرسوم الرئاسي رقم 96-113المؤرخ في23 مارس 1996، المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية، ج ر20.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في02 أوت،المتضمن إلغاء وساطة الجمهورية،ج ر52.
- المرسوم الرئاسي رقم 90-240 المؤرخ في 27 أكتوبر1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ،ج ر76.
- المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 ، المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة ، ج ر71.
- المرسوم الرئاسي رقم01-109 المؤرخ في 03 ماي2001 ، المتضمن تعيين أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر26.
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في30 ماي2001 ،المتضمن تعيين المدير العام لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر26.

ج- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في13جوان1994 ، يحدد كيفيات تطبيق المواد 29.22.21 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، ج ر 41.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11مارس ، المتعلق بتطبيق المادة 32من المرسوم التشريعي رقم 93-10،ج ر 18.

- المرسوم التنفيذي رقم96-214 المؤرخ في 15جوان 1996 ،يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم،ج ر37.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-215 المؤرخ في 15جوان 1996، يحدد تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم ، ج ر37.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في20 ماي 1998 ،المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، ج ر34.

- المرسوم التنفيذي رقم2000-324 المؤرخ في 25 أكتوبر2000، يحدد صلاحيات وزير الموارد المائية،ج ر63.

- المرسوم التنفيذي رقم2000-325المؤرخ في 25 أكتوبر2000، يحدد تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية ، ج ر63.

- المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001 ، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه ، ج ر24.

- المرسوم التنفيذي رقم01-123المؤرخ في09 ماي 2001، المتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات ، ج ر27.

- المرسوم التنفيذي رقم 02-453 المؤرخ في 21 ديسمبر 2002 ، يحدد صلاحيات وزير التجارة ،ج ر85.

- المرسوم التنفيذي رقم02-454 المؤرخ في21 ديسمبر2002، يحدد تنظيم الإدارة المركزية لوزارة التجارة ، ج ر85 .

- المرسوم التنفيذي رقم03-37 المؤرخ في13 جانفي2003 ، يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية و/ أو تقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية ، ج ر04.

- المرسوم التنفيذي رقم03-57المؤرخ في 05 فبراير2003 ، يحدد صلاحيات وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال . ج ر 09.

- المرسوم التنفيذي رقم 03-58 المؤرخ في05 فبراير2003، يحدد تنظيم الإدارة المركزية في وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ، ج ر 09.

- المرسوم التنفيذي رقم04-93 المؤرخ في أول أفريل 2004 ،يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، ج ر20 .

- المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المؤرخ في أول أفريل2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ، ج ر20.

- المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 ، يتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها ، ج ر 66.

الفهرس

فهرس الجداول :

الجدول **الصفحة:**